

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES TRAITÉS IMPARFAITS

Les Réserves dans les Traités internationaux

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 2 décembre 1920 à 2 heures du soir

PAR

Albert POMME de MIRIMONDE

Président : M. PILLET, professeur
Suffragants { *MM. WEISS, professeur*
BASDEVANT, agrégé



PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1920

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES TRAITÉS IMPARFAITS

Les Réserves dans les Traités internationaux

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 2 décembre 1920 à 2 heures du soir

PAR

Albert POMME de MIRIMONDE



Président : M. PILLET, professeur

Suffragants { MM. WEISS, professeur
BASDEVANT, agrégé

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1920

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

LES TRAITÉS IMPARFAITS

Les Réserves dans les Traités internationaux

INTRODUCTION

L'importance capitale de la matière des traités en droit international fait supposer que son étude a été poussée très loin, que les faits ont été l'objet d'une observation attentive et d'une critique avertie et que, sur cette base solidement établie, on a construit des théories juridiques qui s'efforcent d'être le reflet exact de la réalité. Or, quand on compare aux conceptions de la doctrine, le droit actuel des traités, tel qu'il ressort de la pratique diplomatique, on est surpris de constater de nombreuses et profondes divergences. La cause en est peut-être que depuis longtemps on a cru posséder une théorie satisfaisante des traités. L'analogie apparente des contrats de droit civil et des traités internationaux y a sans doute aussi beaucoup contribué. Pour épuiser la question ne suffisait-il pas de transporter en droit international la théorie des contrats en lui faisant subir quelques retouches indispensables ? Cette assimilation, si naturelle en apparence, a eu des conséquences fâcheuses. Trop souvent elle a conduit à méconnaître l'originalité du droit qui régit les traités. De plus, depuis bien des siècles, le régime juridique des contrats a en général peu varié tandis que celui des traités évoluait rapidement. Il en est résulté un certain désaccord entre les doctrines et les faits, la pratique ayant progressé d'un pas plus rapide que la théorie.

Parmi, ces changements que pour la première fois M. Pillet a mis en pleine lumière, il en est un qui nous a particulièrement frappé. Il est à la fois très curieux et très inquiétant. Un traité doit avant tout faire naître des obligations. Prendre le contre-pied d'une notion si claire et si simple semble un paradoxe tout à fait insoutenable. Pourtant, depuis une trentaine d'années surtout, la pratique a tenté de le réaliser. Des traités assez nombreux ont été conclus dans lesquels le lien obligatoire se trouve relâché ou rompu, soit à l'égard de quelques contractants, soit à l'égard de tous, soit pour quelques clauses, soit pour l'ensemble de la convention. Il est clair que de pareils traités ne peuvent pas atteindre leur but essentiel et normal. Un obstacle intérieur s'oppose à leur perfection. Aussi est-on tout naturellement conduit à les appeler des traités imparfaits.

Mais pour qu'il y ait traité imparfait il faut tout d'abord qu'il y ait traité. Force nous est donc d'exclure certains actes qui en dépit d'une ressemblance parfois assez accusée ne sont pas des traités. Ce sont des proclamations de principes faites par une ou plusieurs puissances. L'analyse juridique découvre sous ces actes une manifestation unilatérale de volonté, non un accord de volontés et il en découle une promesse, non une obligation. L'Etat qui a lancé cette proclamation s'est adressé aux autres en général, mais il n'a contracté d'engagement véritable avec aucun d'entre eux en particulier.

Nous pouvons faire rentrer dans cette catégorie deux sortes d'actes : les déclarations et les sentences rendues par les arbitres.

Un usage assez flottant préside à l'emploi du mot déclaration. Il sert à désigner des actes juridiques très différents : il faut donc distinguer avec soin deux sortes de déclarations. Les unes sont de véritables traités et nul n'en a jamais douté. Qu'il nous suffise de rappeler quelques exemples célèbres. La fameuse déclaration de Paris de 1856, si courte et

si importante, établit quatre principes fondamentaux du droit international maritime (1) ; les contractants s'engageaient à les respecter dans leurs rapports : c'est donc bien un traité. La même conclusion s'impose pour la déclaration de Saint-Pétersbourg du 11 décembre 1868 puisqu'elle interdit l'usage des balles explosibles en cas de guerre entre les puissances signataires. Mais à côté de ces déclarations, il en est d'autres qui méritent mieux leur nom et ce sont elles que nous avons en vue. Telle est la fameuse déclaration de renonciation, faite en 1712 par le duc d'Anjou (2), dans laquelle il promettait que ni lui ni ses descendants ne réuniraient sur leur tête la couronne de France à celle d'Espagne. Tel est encore le protocole de désintéressement (3) signé à Constantinople en 1882 pour calmer l'inquiétude suscitée par la question d'Egypte. Pour dissiper les craintes, les Puissances firent savoir au moyen de cette déclaration qu'elles ne recherchaient aucun avantage en Egypte. L'Angleterre, quoique partie à cet acte, a fait depuis de l'Egypte une de ses possessions. Cela peut s'expliquer, sinon se justifier par le fait que l'Angleterre ne s'était engagée envers personne, elle était donc tenue moralement non juridiquement.

Les sentences arbitrales présentent elles aussi ce caractère. Pour juger le différend qui lui est soumis, un arbitre appuie sa sentence sur certains principes de droit international dont il reconnaît l'existence. Quand cet arbitre est un souverain l'Etat qu'il représente sera-t-il lié par ces règles ? Pourra-t-il les violer dans ses rapports avec les autres Etats ? Ce même

1. 1° La guerre de course est et demeure abolie ; 2° le pavillon couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre ; 3° La marchandise neutre à l'exception de la contrebande de guerre n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ; 4° les blocus pour être obligatoires doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi.

2. Le prince Sixte de Bourbon dans une thèse remarquable sur « le traité d'Utrecht et les lois fondamentales du Royaume ». (Paris 1914) a contesté la validité de cette renonciation.

3. De Clercq, tome XIV, p. 57.

arbitre dans une affaire en tout semblable à la précédente pourra-t-il suivre des principes opposés ? Il ne semble pas qu'une véritable obligation soit née à la charge de l'arbitre. Cependant il n'est pas douteux que l'arbitre soit tenu moralement. Mais c'est tout et c'est bien peu de chose en matière de droit, de droit international surtout.

Il convient sans doute de ne pas trop s'étonner dans ces hypothèses de la fragilité de la promesse faite puisqu'elle ne résulte pas d'un traité. Mais lorsqu'il s'agit de véritables conventions dans lesquelles les puissances entendaient s'engager le cas est bien plus surprenant et plus grave. Nous sommes ainsi ramené au caractère spécifique des traités imparfaits. L'obligation qui en résulte n'est pas pure et simple. A côté d'elle, la volonté arbitraire des contractants va jouer un rôle tantôt minime et temporaire, tantôt prépondérant et aussi durable que le traité lui-même. La force de l'obligation sera affaiblie d'autant, parfois même annihilée.

Jusqu'ici la doctrine ne semble guère s'être souciée des traités imparfaits.

M. Pillet, le premier, a montré leur importance dans la pratique diplomatique contemporaine. Mais il ne suffit pas de signaler un fait ; pour le bien connaître il faut s'efforcer d'en déterminer les causes. Les diverses causes d'imperfection peuvent se ramener à trois principales :

1° Subordination de l'obligation à l'assentiment d'une autorité de l'Etat autre que celle qui a conclu le traité ;

2° Précautions excessives prises par les négociateurs ;

3° Désaccord entre les contractants.

Seule la dernière de ces causes fera l'objet de notre étude. Mais il est parfois malaisé de la séparer complètement des deux premières ; souvent elles se combinent pour entraîner l'imperfection d'un traité et elles réagissent les unes sur les autres. Aussi nous paraît-il utile dans cette introduction de jeter un rapide coup d'œil sur les deux premières.

En premier lieu, avons-nous dit, il se peut qu'un Etat

s'oblige en faisant dépendre la perfection de son obligation de l'assentiment d'une autorité différente. Nombreux sont les traités affectés de ce vice, beaucoup plus grave d'ailleurs pour les Etats fédéraux que pour les Etats unitaires. Cependant l'histoire de ces derniers en offre des exemples dignes d'être notés.

Le 23 janvier 1860, Napoléon III passait avec la reine Victoria le fameux traité de commerce (1) qui inaugurerait chez nous une politique libre-échangiste. L'Empereur s'engageait purement et simplement. Par contre l'obligation de la reine d'Angleterre ne présentait pas cette netteté : l'article 5 de la Convention la faisait dépendre de l'approbation du Parlement britannique (2). Une partie s'engageait ainsi sous condition mais pas l'autre, ce qui rompait déjà l'égalité entre les contractants. Mais quelle était la nature de cette condition ? A première vue, elle ne semble pas anormale. N'est-il pas permis en droit civil de s'engager à condition qu'une tierce personne accomplisse un acte déterminé ? Une semblable assimilation ne saurait être admise. Un examen un peu plus attentif montre que nous sommes en présence d'une condition potestative. En effet, ce n'est pas la volonté d'un tiers qui intervient, mais la volonté d'un des contractants. La souveraineté est une aux yeux du droit international, même si le droit constitutionnel l'a fragmentée à cause du principe de la séparation des pouvoirs ou d'une organisation fédérale. Jusqu'au vote du Parlement anglais il n'y avait donc pas à proprement parler de traité, mais plutôt un projet de traité.

Une disposition analogue se trouve dans la Convention de Genève de 1906, mais cette fois tous les signataires peuvent

1. De Clercq, t. VIII, p. 1.

2. On peut rapprocher de l'article 5 du Traité de commerce de 1860, l'article 14 de la Convention littéraire franco-anglaise du 3 novembre 1851 : « Sa Majesté britannique s'engage à recommander au Parlement d'adopter une loi qui l'autorise à mettre en vigueur celles des dispositions de la présente convention qui ont besoin d'être sanctionnées par un acte législatif (De Clercq, t. VI, p. 125).

en invoquer le bénéfice. Aux termes de l'article 28 : « les gouvernements s'engagent à prendre ou à *proposer* à leurs législatures » les mesures nécessaires pour sanctionner la Convention (1).

L'obligation que cet article fait naître est bien vague. Quels seront les pouvoirs des Parlements en cette circonstance ? Ne vont-ils pas se considérer comme libres de discuter, d'amender et même de repousser les projets de lois qui leur seront soumis ? Et dès lors le traité n'est-il pas menacé de subir des atteintes ?

Pour les Etats fédéraux la difficulté provient de ce que l'Etat fédéral représente toute la nation au point de vue international alors qu'il partage la souveraineté intérieure avec les Etats particuliers. De là naissent de fréquents conflits (2).

Nous n'en citerons qu'un, celui qui s'est élevé aux Etats-Unis au sujet de l'adoption des règles de l'Union pour la protection de la propriété industrielle et commerciale. Soucieux de mettre leur législation d'accord avec la prescriptions de l'Union, les Etats-Unis firent voter une loi fédérale. Seulement la matière de la réglementation de la propriété industrielle et commerciale appartenait au domaine législatif des Etats particuliers : ils protestèrent. La Cour fédérale entra dans leurs vues et déclara la loi inconstitutionnelle. Comment exécuter le traité dans ces conditions ? Les Etats-Unis ont voulu respecter à la fois la Convention et les attributions

1. Cette formule critiquable avait déjà été employée dans l'article 12 de la Convention du 14 mars 1884 pour la protection des câbles sous-marins et dans l'article 1^{er} de la Convention de Paris du 19 mars 1902 pour la protection des oiseaux. Elle a été rééditée dans l'article 21 de la Convention X de la Haye pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève.

2. Ces difficultés se présentent aussi pour l'Angleterre par suite de l'autonomie de certaines de ses colonies. M. Despagnet en fournit un exemple de minime importance mais très caractéristique dans un article sur les difficultés internationales venant de la constitution de certains pays (*Revue de droit international public*, t. II, p. 184 et suiv.).

législatives des Etats particuliers, d'où une étrange transaction. Elle consistait à décider que pour les étrangers la matière de la propriété industrielle et commerciale serait régie par une loi fédérale. On superposait ainsi deux étages de législation pour appliquer le traité et l'on n'y parvenait pas. Un principe essentiel de l'Union de 1882 était violé : celui de l'assimilation de l'étranger au national. Toutes ces difficultés auraient pu être évitées si le traité avait été considéré comme supérieur à la loi, ce qui est d'ailleurs la vérité juridique. Mais les Etats-Unis suivent une coutume opposée sur ce point malgré les inconvénients qui en sont la conséquence fatale.

La seconde cause d'imperfection des traités semble tout à fait paradoxale : c'est le désir de renforcer l'obligation en accumulant les facilités d'exécution, les clauses rassurantes, les précautions de tout ordre. L'intention est certainement louable mais le résultat obtenu est exactement l'inverse de celui que l'on recherchait avec tant de soin : on ne parvient qu'à affaiblir l'obligation.

Le traité du 8 mai 1871 (1) conclu à Washington pour terminer par un arbitrage la célèbre affaire de l'Alabama va nous servir d'exemple. Pour que le litige fût tranché plus équitablement, les négociateurs imaginèrent d'insérer dans le compromis les règles qui guideraient les arbitres. Ce procédé était contraire à l'usage. Quelle était la raison de ce revirement ? Probablement l'importance de l'affaire. Elle avait failli servir de prétexte à une guerre entre les Etats-Unis et l'Angleterre, guerre qui semble avoir été redoutée également par ces deux nations. Aussi pour éviter tout risque de conflit armé ont-elles songé à renforcer le compromis. Elles ont cru en trouver un moyen simple : énoncer à l'avance les principes du droit des gens qui seraient suivis. Après les avoir approuvés, la puissance condamnée ne pourrait pas se

1. *Archives diplomatiques*, année 1875, 2^e série, p. 20.

plaindre d'un jugement qui en résulterait logiquement. Seulement la rédaction des trois fameux points de Washington est si défectueuse que la force obligatoire du traité s'en trouve ébranlée. Nous ne critiquerons que le premier et le troisième point, la rédaction du second étant correcte.

Voici en effet en quels termes sont conçus ces articles :

« Un gouvernement neutre est tenu : 1° *D'user de toute la diligence requise* pour empêcher dans sa juridiction la mise
« en état de prendre la mer, l'équipement ou l'armement de
« tout navire *qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné*
« à croiser ou à faire la guerre contre une puissance avec
« laquelle il est en paix et aussi d'employer *la même diligence* pour empêcher le départ hors de sa juridiction de
« tout navire destiné à croiser ou à faire la guerre comme il
« est dit ci-dessus, ce navire ayant été adapté en totalité ou
« en partie à un usage de guerre.

« 2° De ne permettre ni de ne souffrir qu'un belligérant
« fasse de ses ports ou de ses eaux la base d'opérations
« contre l'autre ou s'en serve pour augmenter ou renouveler
« ses approvisionnements militaires ou ses armes ou pour
« recruter des hommes.

« 3° *D'exercer une surveillance convenable* dans ses ports
« et eaux à l'égard de toute personne se trouvant dans sa
« juridiction pour empêcher toute violation des obligations et
« des devoirs ci-dessus énoncés ».

Grâce à ces textes, les contractants ne s'engageaient à rien de précis. Comment prouver qu'un État a ou non fait toute la diligence requise ? Comment savoir s'il avait ou non des motifs raisonnables de croire qu'on armait un corsaire ? Comment démontrer qu'il exerçait ou non une surveillance convenable ? Avec de pareilles formules on ouvre le champ à des discussions sans issue. Il n'est pas sans danger de vouloir raffiner sur des obligations et de remplacer un fait par un degré d'attention. Rien d'aussi facile à constater qu'un fait, rien d'aussi difficile à deviner qu'une volonté qui est par

essence secrète. Sans doute on pourra tenter de l'induire des faits, mais il est facile de se rendre compte que cette induction sera toujours très contestable.

Malgré tout, ce procédé a obtenu le plus vif succès. Dans la convention XIII de La Haye concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime, nous retrouvons fidèlement transcrites les formules du traité de Washington. Dans les conventions de La Haye les clauses écrites dans ce style abondent. La Convention VII sur la pose des mines sous-marines contient dans son article 2 la disposition suivante : « Il est interdit de placer des mines « automatiques de contact devant les côtes et ports de l'adversaire *dans le seul but* d'intercepter la navigation du commerce. » Voilà une stipulation qui suppose une psychologie bien pénétrante. Sans elle, comment savoir, si l'État qui a fait poser les mines n'entendait pas gêner les opérations de la flotte de guerre ennemie ? Et s'il allègue cette excuse, que pourra-t-on lui répondre ? Dans ces mêmes conventions de La Haye, les clauses foisonnent où il est dit que les puissances feront tous leurs efforts, tout ce qui dépend d'elles, pour que tel principe soit respecté : expressions qui font beaucoup craindre qu'il ne le soit pas (1).

La Convention IV relative aux usages de la guerre sur terre aboutit à un résultat analogue par un moyen différent. Les rédacteurs désiraient faciliter l'introduction des règles qu'ils formulaient dans la législation militaire de chaque puissance contractante. Pour cela, ils ont donné au traité une forme imitée de celle des traités de commerce. Une annexe séparée du reste de la Convention contient toutes les dispositions relatives aux usages de la guerre sur terre. Il suffira donc de prendre cette annexe et de l'insérer dans le Code militaire de chaque État pour exécuter le traité. Cette

1. Convention IV de La Haye : art. 26, 27, 48 ; Convention V, art. 11 ; Convention VIII, art. 3, § 2, art. 5 ; Convention IX, art. 2 et 6 ; Convention X, art. 7 ; Convention XIII, art. 21 et 25, etc.

facilité d'exécution n'a pas produit les heureuses conséquences qu'on en attendait. Les dispositions contenues dans l'annexe avaient-elles la même force obligatoire que celles contenues dans le reste du traité? Ce point était resté douteux pour quelques délégués. Certaines puissances, en particulier l'Allemagne, en ont profité pour apporter des modifications au traité.

A un autre point de vue cette convention n'atteignait pas le but qu'elle visait. On espérait renforcer les usages en les consacrant par un traité. Là encore les rédacteurs se trompaient. Un usage est plus souple, plus vivace qu'un traité. Les grandes conventions sur le droit de la guerre ont tant de chances de ne pas s'appliquer (1) et lorsqu'elles s'appliquent sont exposées à tant de causes de destruction, que cet espoir était bien chimérique. Bien mieux ne faut-il pas craindre qu'une nation de mauvaise foi ne tire prétexte de la chute de la Convention pour prétendre qu'un usage a disparu? Dans ce cas, on ne voit pas quel bénéfice le droit de la guerre peut tirer de ce genre de conventions.

Nous arrivons enfin à la cause principale d'imperfection des traités, la plus redoutable pour leur force obligatoire, la plus fréquente dans la pratique. Un traité est un accord de volontés. C'est l'évidence même. Cependant depuis une trentaine d'années on a vu se multiplier des traités que les contractants n'étaient pas unanimes à approuver. Il est fort inattendu de constater que le mutuel dissentiment provoque non la destruction, mais la construction de traités. Les puissances contractantes qui ne s'étaient pas ralliées au traité vont refuser d'être engagées malgré elles. De là va résulter l'imperfection du traité : pour le faire accepter de tous les contractants, il va falloir distendre ou rompre le lien obligatoire. De cette manière chaque signataire pourra répudier les dispositions qui lui déplaisent. La gravité de l'imperfection

1. Pillet, *Les Conventions de La Haye*, p. 79 et suivantes.

variera avec le nombre et l'importance des États qui se sont opposés à une fraction ou à la totalité du traité. MM. Funck-Brentano et Sorel ont dit qu'un traité est la traduction de la force relative des puissances qui y prennent part. Cette pensée peut aussi s'appliquer très justement à l'imperfection des traités.

Dans toutes ces hypothèses, le rapport logique qui doit exister entre l'obligation et la volonté des contractants se trouve interverti. Normalement l'obligation domine la volonté. Ici, c'est la volonté des parties qui va tenir l'obligation à sa discrétion. Y a-t-il encore obligation dans ce cas, on peut en douter. Car enfin on s'engage ou on ne s'engage pas, mais il n'y a pas de moyen terme. Une obligation facultative est inconcevable puisqu'elle est contradictoire.

Ces traités qui ne sont ni des accords de volontés ni des actes obligatoires sont donc deux fois imparfaits. Malgré ce double caractère si étrange la doctrine ne les a pas examinés. Si l'on excepte les belles leçons de M. Pillet, les auteurs n'ont rien écrit sur cette matière. M. Pillet lui-même n'a pas pu dans son cours sur la théorie générale des traités consacrer de très longs développements à cette question particulière.

Le désaccord des contrats est susceptible de revêtir trois formes fondamentales : les conditions potestatives, les clauses facultatives et les réserves.

L'effet des conditions potestatives est radical : elles annulent les traités entre États comme les contrats entre particuliers. Fort heureusement, le domaine d'application de cette modalité est étroitement limité, on ne la rencontre que dans les traités d'arbitrage. Les deux grands traités de La Haye de 1899 et de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux contiennent des recommandations et non des obligations, ce qui n'est pas du tout la même chose. Les nombreux traités d'arbitrage permanent conclus à la fin du xix^e siècle et au commencement du xx^e ne sont pas plus

solides. Les formules qui déterminent les cas où les contractants devront se soumettre à l'arbitrage sont conçues en termes tellement vagues que c'est un jeu de leur échapper. En veut-on un exemple? Très souvent il est stipulé que les questions *juridiques* seront soumises à l'arbitrage. Les questions politiques lui échapperont donc. Quel critérium pratique permet de distinguer infailliblement une question politique d'une question juridique? Toutes les questions n'ont-elles pas comme Janus une double face : l'une politique, l'autre juridique et dès lors ne peut-on pas au choix réclamer ou éluder l'arbitrage pour la même question? Pour compléter l'inefficacité de ce genre de traités, on y a introduit des clauses restrictives qui emportent les règles (pourtant si faciles à tourner) qu'on venait de poser. Telle est la réserve de style des intérêts vitaux et de l'honneur des Etats signataires. Une réserve indéfiniment extensible comme celle-là peut englober n'importe quel cas. Aucune obligation ne saurait naître de semblables conventions.

Les clauses facultatives au contraire laissent subsister, en apparence, une partie du traité. Seulement sur certains points, elles permettent aux contractants de choisir entre le système qu'elles ont organisé et un autre prévu, soit par d'autres conventions, soit même par des lois (art. 19 de la Convention de Berne de 1908). Ces clauses se rencontrent assez fréquemment dans les Unions. Il va sans dire que le résultat ainsi obtenu manque d'harmonie et d'homogénéité.

Quant aux réserves qui forment l'objet de notre étude on peut les considérer comme la forme habituelle du désaccord des contractants. L'exemple retentissant du traité de Versailles vient d'attirer l'attention du monde entier sur cet usage. Un sujet si neuf, si curieux au point de vue juridique et si intimement lié aux événements actuels nous a séduit. Nous nous efforcerons de l'étudier de notre mieux. Nous observerons le rôle de cette modalité destructive dans l'économie et la vie des traités. Nous tenterons de systématiser

la pratique, de voir à quelles impossibilités elle se heurte et les critiques qu'il convient de lui adresser. Nous essaierons de profiter des sages enseignements de la tradition, tout en gardant un contact étroit avec les faits contemporains, car loin d'eux, le droit international, œuvre d'une imagination sans doute bien intentionnée, aboutit à une idéologie vaine et téméraire.

LES RÉSERVES

Dans son ensemble, une convention peut paraître satisfaisante à une puissance, mais quelques articles sont incompatibles avec ses intérêts ou ses traditions ; elle hésite à donner son consentement. Comment sans modifier en apparence la rédaction du traité, va-t-elle pouvoir concilier son désir de bénéficier de certains avantages et sa crainte d'assumer certaines charges ? A ce problème, la pratique diplomatique a trouvé une solution simple et commode : les réserves.

Une réserve est la notification faite aux autres contractants par l'un d'entre eux qu'il entend ne pas se soumettre à l'une des obligations résultant du traité. Les réserves sont par suite articulées au moment où l'Etat manifeste la volonté d'être partie à un traité. Cette volonté se traduit par la signature, la ratification ou encore l'adhésion ; à chacun de ces actes peuvent correspondre des réserves. Nous sommes ainsi amenés à distinguer trois sortes de réserves de caractères différents et de gravité variable : les réserves lors de la signature, lors de la ratification et lors de l'adhésion. Nous consacrerons un chapitre à l'étude de chacune de ces trois catégories. Enfin dans un dernier chapitre nous nous occuperons du cas spécial où la convention elle-même reconnaît la possibilité de formuler des réserves.

CHAPITRE PREMIER

LES RÉSERVES FAITES LORS DE LA SIGNATURE

§ 1. — Étude critique.

Les réserves faites lors de la signature et renouvelées lors de la ratification sont de beaucoup préférables aux autres. Elles ont pour elles le mérite de la franchise et de la loyauté. Une puissance qui formule des réserves au moment de ratifier trompe les autres contractants. Tant que les négociations se sont poursuivies, elle leur a laissé croire à une approbation complète du traité, puis brusquement elle se ravise et introduit des réserves dans la convention qu'elle avait signée purement et simplement. Les autres Etats pourront à juste titre se plaindre de cette duplicité. Rien de tel au contraire avec des réserves faites lors de la signature. Avertis de l'atteinte qui sera portée au traité les autres puissances peuvent réfléchir sur le parti qu'il convient de prendre. Si elles estiment que le traité ainsi mutilé ne présente plus d'intérêt ou qu'il est détourné de son but primitif, elles auront la possibilité soit d'en refuser la signature ou la ratification, soit de formuler à leur tour des réserves. Il en a été ainsi lors des discussions qui ont précédé la convention IV de La Haye. M. Tsudzuki déclara que la délégation japonaise réservait sa décision sur le nouvel article 44 tant qu'elle ne saurait pas quelles puissances l'acceptaient.

Seulement cette ressource précieuse ne peut-elle pas entraîner un inconvénient ? Le consentement de chaque puis-

sance va dépendre de celui des autres et pour peu qu'elles se défient les unes des autres, chacune va hésiter à faire le premier pas. Entre elles ce sera à qui ne commencera pas. Hypothèse peu sérieuse dira-t-on. Peut-être, mais elle s'est pourtant réalisée dans la convention sur le régime des sucres passée à Londres le 30 août 1888 (1). Presque tous les contractants déclarèrent dans des réserves ne donner leur adhésion que si les autres la donnaient. Chacun attendait avant de se décider la décision des autres : d'où une convention inapplicable. D'ailleurs ce n'était là qu'un prétexte ainsi que nous le verrons lorsque nous étudierons l'histoire de cette convention (2).

A part cette circonstance exceptionnelle, les réserves faites lors de la signature ont toujours eu l'avantages de renseigner mutuellement les Etats sur leurs intentions sans entraîner des complications inextricables. Avantage très relatif il est vrai et qui ne peut compenser d'immenses inconvénients.

La pratique des réserves est à l'opposé de la notion de traité. Traduction du désaccord des puissances au cours de la discussion du traité, la réserve va permettre à chaque contractant lors de la signature de faire un choix entre les dispositions qui lui agréent et celles qui lui déplaisent. La règle de procédure qui préside aux négociations va de ce fait elle aussi être transformée. L'accord des volontés exige l'unanimité dans les décisions prises par un congrès : si on admet les réserves, la seule majorité désormais suffira.

Comment un pareil bouleversement a-t-il pu se produire, comment des notions si claires ont-elles pu être obscurcies à ce point ? C'est l'histoire seule qui peut nous le dire. La pratique des réserves a pris une importance capitale lors de l'apparition des conventions à multiples signatures. Ces vastes conventions qui tendaient toujours à s'étendre par la clause d'accession devaient réunir d'innombrables Etats sous une

1. De Clercq, t. XVIII, p. 90 et suivantes.

2. Voir ci-dessous, p. 29.

loi unique pour une matière déterminée. Le projet ne manquait pas à coup sûr de grandeur, mais la réalisation n'en était pas aisée. Les difficultés, et par suite le succès, variaient beaucoup avec l'objet de l'entreprise.

Quand il s'agissait d'unifier des services publics qui par leur nature ne diffèrent pas sensiblement d'un Etat à un autre, une entente rapide et facile pouvait être obtenue. Notons cependant que même dans ces cas si favorables à un grand traité, il a fallu admettre des dérogations au profit de certains Etats. C'est ainsi que dans l'Union postale de 1906 (1) nous voyons que la Perse aura le droit de percevoir une taxe de 0 fr. 03 à la distribution des lettres venant de l'étranger. Même faculté sera accordée à la Chine si elle adhère à l'Union. De même encore dans les conventions accessoires de l'Union postale, on limite les charges de certains Etats, en particulier les indemnités dues au destinataire. N'est-ce pas là une preuve que si les contractants n'avaient pas admis ces dérogations, des réserves se seraient produites lors de la signature du traité?

Si dans ces conventions relativement indifférentes des divergences ont apparu, on se rend compte des obstacles insurmontables auxquels on s'est heurté, lorsqu'on a voulu aborder des sujets qui touchaient directement aux intérêts et aux traditions des Etats contractants. Quand on réunit 44 puissances comme aux conférences de La Haye de 1907 et qu'on prétend leur donner un droit égal de discussion, il est probable que les négociations n'aboutiront jamais. Tant au sein des commissions qu'au cours des séances plénières, des opinions opposées sont soutenues sans grand espoir de conciliation. On a d'autant moins de chance de parvenir à une entente que le plus souvent les décisions des délégations sont dictées à l'avance par les gouvernements. Ces discussions font penser au mot de ce parlementaire anglais qui disait: « J'ai entendu

1. Carpentier, *Recueil de traités*, éd. 1914, p. 51.

bien des discours éloquentes durant ma vie. Beaucoup ont changé mon opinion, aucun n'a jamais changé mon vote. » Rien non plus ne modifiera le vote d'un diplomate qui a reçu des instructions précises : la logique la plus rigoureuse, l'éloquence la plus pressante, la persuasion la plus insinuante resteront sans effet. A quoi bon dépenser tant d'habileté et d'adresse pour arriver à un si piètre résultat ? Pourtant ce fait n'a pas refroidi l'ardeur des négociateurs en particulier à La Haye. Ils ont soutenu leurs différentes causes avec autant de chaleur que s'ils espéraient mutuellement se convaincre. Ils n'y sont d'ailleurs pas parvenus. Que faire dans ces conditions ?

On a le choix entre plusieurs alternatives. D'abord ne pas faire de traité. C'est là un moyen héroïque, car il force à reconnaître et à proclamer l'échec d'une tentative téméraire. Ou bien réduire le traité aux rares stipulations pour lesquelles un accord unanime est possible. Mais alors en voyant ces immenses et solennelles conférences aboutir à des conventions insignifiantes, la fable de la montagne qui accouche d'une souris sera présente à toutes les mémoires. Ou bien encore restreindre la convention aux puissances qui professent la même opinion : dans ce cas, elle risque de perdre beaucoup de son intérêt. Que penserait-on d'une convention sur le droit international maritime où l'Angleterre ne serait pas partie ? Dès lors, il ne reste plus qu'une solution : faire un traité qui ne sera pas obligatoire. Les réserves vont être un moyen commode d'atteindre ce but. La majorité se mettra d'accord sur un texte, la minorité formulera les réserves qui lui conviendront. On aura ainsi pu conclure un traité et les apparences seront sauvées, ce qui est d'un si haut prix pour les négociateurs. De cette manière, la pratique des réserves devait presque inéluctablement se développer avec les grandes conventions.

Les réserves avons-nous dit constituent un procédé commode pour tourner une difficulté qui du reste n'en subsiste

pas moins. Cette commodité entraîne un danger auquel il faut prendre garde : la multiplication des réserves. Trop souvent dans un congrès, les plénipotentiaires n'épuisent pas toutes les ressources pour parvenir à un accord. Pour se tirer d'affaire, n'a-t-on pas en effet, la possibilité de laisser formuler des réserves par les opposants ? Le résultat, c'est que souvent la discussion n'est pas poussée aussi loin qu'il aurait été désirable qu'elle le fût. C'est là une réflexion qui vient parfois à l'esprit lorsqu'on lit les travaux préparatoires des conventions de La Haye de 1907. Ainsi par une réaction curieuse, les réserves, fruits du désaccord des contractants, contribuent à faciliter ce désaccord lui-même.

Une autre raison pourra aussi aider à l'accroissement du nombre de réserves. Si les principales puissances intéressées par une clause l'écartent au moyen d'une réserve, il est clair que l'utilité de cette clause diminue beaucoup. D'autres Etats seront par suite tentés d'imiter cet exemple. Le fait s'est produit en particulier pour la Convention IV de La Haye de 1907. L'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Russie ayant fait des réserves au sujet de l'article 44 *a*, le Japon a signé cette convention sous des réserves semblables. Par la force même des choses, une fois l'usage des réserves admis, cet usage tend à prendre une extension de plus en plus considérable.

Quel va être l'effet de ces réserves ? En bonne logique, il faudrait conclure que les réserves entraînent la ruine complète du traité dans lequel on les a introduites. Un traité forme un ensemble dont les diverses parties se conditionnent réciproquement. La charge inscrite dans un article est compensée par un avantage inséré dans un autre. Si l'on se permet de toucher à une disposition, l'atteinte qui lui est portée réfléchit sur d'autres et à travers elles sur l'ensemble de la convention. Autant vaudrait prétendre retirer un anneau à une chaîne sans la rompre que de tenter de supprimer des articles à un traité en croyant qu'il survivra à cette mutilation. La puissance qui a signé le traité purement et simplement peut

éprouver une grande désillusion en voyant disparaître certaines clauses auxquelles elle tenait particulièrement. En suivant rigoureusement notre raisonnement, au moment d'exécuter le traité, cette puissance pourrait proposer aux autres le dilemme suivant : renoncer aux réserves ou renoncer au traité, car leur coexistence est impossible. La difficulté qu'on avait évitée au moment de la conclusion du traité se représente au moment de l'application et non moins logiquement qu'elle aurait dû empêcher la naissance de la convention, elle en entraîne la mort.

L'usage ne semble pas avoir fait prévaloir cette solution. Il s'efforce au contraire de limiter le plus possible l'action destructive des réserves. Il est impossible de décider que la puissance qui a fait des réserves puisse exiger des autres États l'application des clauses qu'elle-même n'exécute pas. Un semblable système créerait entre les contractants une inégalité vraiment trop choquante. Aussi cette solution n'a-t-elle jamais été même proposée. La pratique contemporaine paraît admettre que les réserves ont simplement pour effet de supprimer les clauses qui les ont suscitées. L'Etat qui a rejeté certains engagements ne sera pas contraint de les respecter, car ce serait le forcer à faire plus qu'il n'a promis. Mais réciproquement, il ne pourra pas invoquer contre les autres signataires, les dispositions au sujet desquelles, il a articulé une réserve. Là s'arrêtera l'effet destructif des réserves : le reste de la convention continuera à régir les rapports des contractants.

Ce système a été mis en œuvre en plusieurs occasions. La jurisprudence des Cours des prises, tant en France qu'en Angleterre, nous en fournit de précieux exemples.

Au début de cette guerre, quel régime allait-on appliquer aux navires de commerce ennemis ayant quitté leur dernier port de départ avant la déclaration de guerre ? Cette matière avait fait l'objet de la Convention VI de La Haye de 1907, convention qui avait été signée par l'Allemagne sous réserve

de l'article 3 et de l'article 4 § 2. Le Conseil des prises français, le 10 novembre 1914 dans son jugement sur l'affaire du navire allemand Porto (1) a inscrit le considérant suivant :

« Le paragraphe 6 des Instructions du ministre français de la Marine du 19 décembre 1912 aux termes duquel les navires de commerce ennemis qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre et qui sont rencontrés en mer ignorant les hostilités, ne peuvent être capturés, n'a pour objet que d'assurer l'application de l'article 3 de la sixième convention de La Haye relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités, lequel a édicté cette mesure au profit réciproque des nationaux des puissances contractantes. Mais l'Allemagne n'ayant signé et ratifié la Convention de La Haye qu'en exceptant l'article 3 par une réserve expresse, les ressortissants de l'Empire allemand ne peuvent invoquer le bénéfice de cette disposition. » Plusieurs autres arrêts ont réédité cette formule mot pour mot, nous sommes donc en présence d'une jurisprudence bien fixée (2).

Le raisonnement sur lequel elle s'appuyait ne présentait qu'un défaut : c'est que la Convention VI n'était pas en vigueur entre les belligérants. En effet, l'article 6 de cette convention stipule qu'elle ne s'appliquera que si tous les belligérants y sont parties. Or ni le Monténégro, ni la Serbie ne l'avaient ratifiée en 1914. On discutait donc sur l'exécution de certains articles d'un traité qui n'était pas en vigueur.

En Angleterre, la Haute-Cour de Justice, section de l'Amirauté, qui statue en matière de prises s'est inspirée de la même doctrine et a commis la même erreur. Elle aussi a déclaré que les Allemands ne pouvaient invoquer ni l'article 3 ni l'article 4 § 2 de la sixième Convention de La Haye à

1. Fauchille, *Jurisprudence française en matière de prises maritimes*, p. 1.

2. Fauchille, *Jurisprudence française en matière de prises maritimes* : navires allemands *Barmbeck*, *Frieda Mahn*, *Martha Bockhalm* et *Czar Nicolai II*, p. 3 et suiv.

cause des réserves (1). Cependant le tribunal anglais s'est assez vite ravisé. Le 9 novembre 1914 dans une sentence rendue au sujet du navire allemand *Möwe* (2) il est dit que la Convention ne s'applique pas faute d'avoir été ratifiée par tous les belligérants. Puis par une volte-face vraiment déconcertante, dans un arrêt rendu le 7 décembre 1914, au sujet de la cargaison du navire anglais *Roumanian* (3) la Haute-Cour britannique revient à son premier dispositif : l'article 4 de la Convention VI de La Haye ne peut-elle protéger les sujets allemands à cause des réserves. A quoi bon invoquer les réserves puisque la Cour avait proclamé que l'ensemble de la Convention était inapplicable ?

Quoi qu'il en soit, il ressort clairement de toutes ces décisions que seules les clauses frappées d'une réserve disparaissent. Ce système se comprend assez facilement vu l'état d'esprit qui a présidé à la conclusion de ces sortes de traités. On a voulu faire un traité malgré tout, il est assez naturel qu'on cherche à sauver son existence malgré tout. Ne dit-on pas que les parents ont une affection plus vive pour ceux de leurs enfants qui ont une santé particulièrement débile ?

Seulement si ce système s'explique au point de vue psychologique, il se comprend moins au point de vue purement juridique. L'unique solution vraiment logique, ainsi que nous l'avons déjà dit, consisterait au moment de l'exécution du traité, à mettre en demeure la puissance qui a fait des réserves, d'accepter ou de rejeter le traité en bloc, en un mot de se soumettre ou de se démettre. Par ce moyen on peut débarrasser le traité de la contradiction interne et lui rendre une vie normale. Ne pas vouloir suivre cette voie, c'est s'engager sur un chemin semé de difficultés innombrables et inextricables.

1. Fauchille et Basdevant, *Jurisprudence anglaise en matière de prises*. Navires allemands *Perkeo* et *Marie Glaeser*, p. 3 et 4.

2. Fauchille et Basdevant, *Jurisprudence anglaise en matière de prises*, p. 41.

3. *Idem*, p. 69.

Le premier grief que l'on peut adresser au système admis par la pratique, c'est de rompre l'égalité qui doit exister entre les contractants. Ceux qui formulent des réserves vont tenir les autres à leur discrétion et pouvoir leur imposer un traité nouveau. La majorité sera contrainte de se plier à la volonté de la minorité : c'est là un résultat déjà fait pour surprendre.

Le système que la pratique a préféré mérite une autre critique, grâce à lui le but initial des grandes conventions ne pourra être atteint. On se proposait de faire vivre les Etats contractants sous une loi unique ; avec cette conception de l'effet des réserves, il n'en sera rien. Nous aurons une multiplicité de traités s'entrecroisant et s'enchevêtrant dans le texte initial. Prenons par exemple la Convention XIII de La Haye sur les droits et les devoirs des Etats neutres en cas de guerre maritime. L'Allemagne a frappé d'une réserve les articles 11, 12, 13 et 20 ; la Chine les articles 14 § 2, 19 § 3 et 27 ; la République Dominicaine, l'article 12 ; les Etats-Unis les articles 3 et 23 ; la Grande-Bretagne et le Japon, les articles 19 et 23 ; la Perse, les articles 12, 19 et 23 ; enfin la Turquie, l'article 10. Essayons maintenant de dresser le bilan des traités différents obtenus à cause de toutes ces réserves. Nous arrivons au calcul suivant :

1° Un premier traité entre les puissances qui n'ont pas fait de réserves ;

2° Huit traités entre ces puissances et chaque puissance ou groupe de puissances ayant fait des réserves distinctes ;

3° Huit traités entre les puissances qui ont fait des réserves.

Au total dix-sept traités dissimulés sous l'apparence d'un seul. Et dire que l'on se proposait d'arriver à unifier le droit ! Comment espérer une exécution sérieuse de cette mosaïque de traités ?

C'est en effet le grand danger du système de la pratique ; il rend l'existence des traités très précaire, il ouvre toute grande la porte aux contestations et aux chicanes donc à la

mauvaise foi. Il est artificiel de restreindre aux seuls articles désignés par les réserves, l'effet destructif de ces modalités. D'autres dispositions peuvent être intimement liées aux clauses supprimées. Faudra-t-il considérer qu'elles subsistent ? C'est une solution qui peut conduire à des situations inattendues et contradictoires. Convendra-t-il au contraire de les tenir pour abrogées par une sorte de réserve tacite ? On évite bien alors l'inconvénient précédent mais pour tomber dans un autre aussi grand : l'arbitraire. Quels seront les articles qui devront disparaître ? L'ingéniosité juridique et l'habileté diplomatique pourront se donner libre cours pour tenter d'éluder toutes les obligations gênantes. Si l'on entre dans cette voie, que restera-t-il du traité ?

Nous allons maintenant aborder l'étude de ces difficultés en passant en revue les exemples de traités signés sous réserve que nous trouvons dans l'histoire contemporaine.

§ 2. — Les exemples

Convention de Londres du 18 mars 1885 pour la garantie d'un emprunt égyptien (1)

Les finances égyptiennes déjà gravement compromises par les prodigalités ruineuses d'Ismail commençaient à peine à s'assainir quand survint la révolte des colonels suivie de l'échauffourée d'Alexandrie et de l'insurrection du Madhi. Après ces événements, le crédit de l'Égypte se trouvait fort ébranlé. La France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Russie et la Turquie intervinrent et pour faciliter l'émission d'un emprunt égyptien elles promirent par la Convention de Londres leur garantie solidaire (2). Elles le firent d'autant plus volontiers que le pro-

1. De Clercq, t. XIV, p. 488.

2. Art. 2.

duit de cet emprunt devait servir au paiement de l'indemnité d'Alexandrie, le surplus seul devant être employé à liquider la situation financière de l'Égypte.

La Russie était moins directement intéressée que les autres puissances au règlement des affaires égyptiennes. Elle jugea que les charges qui résultaient de la convention étaient pour elle hors de proportion avec les avantages qu'elle pouvait en attendre. Elle ne signa donc le traité que sous réserve. Elle déclara qu'en aucun cas, la part qui lui incomberait ne pourrait dépasser un sixième de l'intérêt garanti. Cette réserve avait un double but. Par rapport aux porteurs de rente garantie, elle supprimait l'engagement solidaire, car le débiteur solidaire répond de la totalité de la dette. Par rapport aux autres garants, elle fixait la part de la Russie, de manière à en éviter une trop haute évaluation.

En fait cette réserve était de peu d'importance : les ressources données en gage et les richesses naturelles de l'Égypte rendaient très improbable un appel à la garantie et si jamais, il se produisait, ce serait pour de faibles sommes. Cette dernière éventualité ne s'est d'ailleurs pas réalisée car l'Égypte est rentrée depuis dans une ère de grande prospérité.

Au point de vue juridique, cette réserve n'a aussi qu'un intérêt assez faible : le traité ne contient qu'une obligation, celle-ci subit une limitation, mais c'est sans grande conséquence puisque cela ne rejailit pas sur d'autres engagements.

Convention de l'Union latine du 29 décembre 1885 (1).

La baisse du métal argent qui ne cessait de s'accroître depuis 1870 faisait craindre aux pays de l'Union latine l'invasion inopportune de ce métal déprécié. Pour parer à ce danger, des conventions de 1874 et 1879 suspendirent la libre frappe des pièces de 5 francs afin de séparer leur valeur de

1. Carpentier, *Recueil de traités*, éd. 1914, p. 9.

celle du lingot d'argent de même poids. En 1885, une nouvelle convention fut conclue sur ce sujet. La Suisse la signa mais formula une réserve.

Les contractants s'étaient engagés à retirer ou à refuser le cours légal aux pièces de 5 francs des Etats ne faisant pas partie des Etats de l'Union latine. Cette disposition était complétée par une interdiction : les signataires ne recevraient pas ces pièces dans leurs caisses publiques ou leurs banques d'émission.

C'est sur ce dernier point que porte la réserve de la Suisse. En effet, à cette époque, le change lui était constamment défavorable si bien que sa monnaie d'argent fuyait vers les autres Etats de l'Union latine (1). Sa circulation intérieure était parfois gênée par cette pénurie de monnaie divisionnaire. On comprend donc que la Suisse se soit réservée la possibilité d'accueillir les pièces de 5 francs d'Etats ne faisant pas partie de l'Union. Le remède était-il efficace ? Non, car l'admission de ces pièces avait pour conséquence certaine l'exode plus rapide des pièces suisses par le simple jeu de la loi de Gresham. Pour les autres contractants, cet effet n'était pas dangereux, car à l'expiration de la Convention, chaque Etat devait rapatrier des pièces et payer en or l'excédent des pièces d'argent circulant chez les autres Etats. Les autres puissances ne risquaient donc pas de subir une perte du fait de l'abondance des pièces de 5 francs suisses circulant sur leur territoire. Aussi ne firent-ils pas d'objections à la réserve de la Suisse.

Convention sucrière de Londres du 30 août 1888 (2).

La pratique d'un impôt sur la matière première en Allemagne et en Autriche avait été un stimulant merveilleux pour l'industrie sucrière qui avait en outre trouvé là une

1. Sayons, *De la création d'une banque centrale d'émission en Suisse*.

2. Voir ci-dessus, p. 19.

prime indirecte à l'exportation. En 1884, la France imita ce système. Une lutte très vive s'était engagée entre ces différentes puissances pour la conquête des marchés étrangers. Cette concurrence acharnée entraînait des conséquences fâcheuses. Les primes à l'exportation grevaient assez lourdement les budgets soit directement, soit indirectement. La pratique du dumping rançonnait le consommateur national au profit du consommateur étranger. En 1888, les puissances intéressées voulurent mettre un terme à ces abus au moyen d'une convention. Pour la réussite de ce projet, il fallait obtenir l'adhésion des principaux Etats producteurs du sucre. En effet, s'il y avait une défection, les Etats signataires auraient fait un marché de dupes en renonçant aux primes et en ruinant ainsi leur industrie sucrière au profit de celle de l'Etat qui n'aurait pas contracté. La participation des pays gros consommateurs de sucre n'était pas moins importante ; il fallait qu'ils prissent l'engagement d'exclure ou de pénaliser les sucres primés. La Convention de 1888 obtint en principe l'approbation unanime des signataires. Mais en principe seulement. Presque tous les contractants firent des réserves où ils déclaraient ne s'engager que si les autres s'engageaient. L'Autriche-Hongrie par exemple « ne donnait sa signature que sous la condition de l'adhésion, au moment de l'entrée en vigueur du traité, de tous les Etats européens importants comme producteurs ou consommateurs de sucre » et elle se réservait, à défaut de cette adhésion, le droit d'examiner et de décider si oui ou non elle pourrait la mettre à exécution au terme indiqué par l'article 9. Le Brésil, le Danemark, la France, la Belgique firent des réserves semblables. Comme tous ces consentements se conditionnaient réciproquement, il devenait impossible d'exécuter la convention.

D'ailleurs ce n'était là qu'un prétexte. La cause de l'échec de la convention était plus grave et c'était elle qui avait entraîné ces réserves étonnantes. L'industrie sucrière allemande et autrichienne était en pleine prospérité et pouvait

supporter facilement la suppression des primes. Au contraire, cette mesure n'était pas indifférente à l'industrie sucrière française qui ne recevait cet encouragement que depuis quatre ans. Vu les risques entraînés par l'exécution de la convention, on comprend que notre pays n'y ait pas été favorable. Un traité sérieux devenait dès lors impossible.

Conventions de La Haye du 29 juillet 1899 (1)

Ce n'est pas ici l'endroit de faire l'historique des Conférences de La Haye ni de rappeler comment, faute d'avoir pu résoudre la question du désarmement qui était leur objet initial, elles ont dû se contenter de conclure des conventions sur d'autres sujets. Sur les trois conventions passées à La Haye, deux ont entraîné des réserves : la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux et la convention sur l'adaptation de la convention de Genève à la guerre maritime.

*Convention sur le règlement pacifique
des conflits internationaux*

On est un peu surpris de voir des réserves figurer à la suite des signatures apposées au bas de ce traité. C'est qu'en effet, il se contente de recommander aux diverses puissances les bons offices, la médiation, les commissions d'enquête et l'arbitrage qu'il cherche à faciliter en instituant une cour arbitrale avec sa procédure. Mais aucune de ces nombreuses stipulations ne contient une obligation. A quoi bon des réserves en pareille hypothèse?

Il semble que certaines puissances se soient méfié des conséquences du traité. L'une craignait que ce ne fut un moyen de tourner la règle directrice de sa politique internationale, les

1. De Clercq, t. XXI, p. 103 et suiv.

autres que ce ne fut un prétexte donné aux grandes puissances pour exercer une pression sur les petits Etats. Dans ces conditions, certains contractants ont jugé prudent de formuler des réserves afin de mieux faire ressortir le désaccord des signataires et de renforcer l'imperfection du traité. Précaution superflue dira-t-on, cette convention n'a eu aucun effet ni bon ni mauvais. C'est vrai, mais n'est-il pas curieux de voir qu'une convention si bien intentionnée ait soulevé les appréhensions de certains membres de la communauté internationale, en particulier des plus faibles ? Ce n'était pas un horoscope flatteur pour le traité.

Des réserves furent donc formulées par les Etats-Unis, la Roumanie, la Serbie et la Turquie. En quoi consistent-elles ?

Les Etats-Unis (1) signèrent sous réserve de la doctrine de Monroë : en adoptant la convention, ils n'entendaient nullement renoncer à ce principe traditionnel de leur politique. Comme par le passé, les Etats-Unis s'abstiendraient d'intervenir dans les questions politiques des autres Etats, mais réciproquement ils ne toléreraient aucune ingérence de leur part dans les affaires américaines. Dans quelle mesure une restriction était-elle apportée de ce fait au droit des contractants de proposer leurs bons offices ou leur médiation ou de rappeler aux Etats en différend que la Cour arbitrale leur était ouverte ? C'est assez délicat à déterminer.

Le rappel de la possibilité de l'arbitrage est chose tellement insignifiante et influera si peu sur les décisions des nations en conflit, que ce droit ne semble pas être atteint par la réserve et il est peu vraisemblable que les Etats-Unis puissent en prendre ombrage.

Il n'en est pas de même pour les bons offices et la médiation. L'influence du médiateur est sensible dans la solution, aussi les Etats-Unis se refuseront-ils à admettre entre deux républiques américaines, la médiation d'un Etat d'un autre

1. *Actes*, I, p. 93.

continent. Pour les bons offices en sera-t-il de même ? Sans doute en théorie, c'est un procédé distinct de la médiation, mais en pratique, il est difficile de les distinguer et les bons offices se muent facilement en médiation. Leur rejet est donc à peu près certain. Remarquons d'ailleurs que deux nations américaines seulement étaient parties à la convention : les Etats-Unis et le Mexique. Cela restreint le champ d'application des questions qu'on peut se poser au sujet de la combinaison de cette réserve et de la convention.

Mais quelle sera l'attitude des Etats-Unis vis-à-vis des autres puissances ? Il semble qu'ils n'aient pas interprété leur réserve comme les empêchant d'offrir leurs bons offices ou leur médiation à des pays qui n'appartiennent pas au Nouveau-Monde. En 1905, ils se sont entremis entre le Japon et la Russie pour amener la conclusion de la paix.

En somme la réserve des Etats-Unis très imprécise dans la portée ne fait qu'accentuer à leur égard le caractère potestatif du traité.

Au contraire, la Roumanie a désigné très clairement les articles qu'elle rejette : l'exclusion porte sur l'arbitrage. Le gouvernement roumain se déclara tout acquis au principe de l'arbitrage facultatif dont il appréciait hautement les effets bienfaisants. Cette précaution oratoire étant prise, M. Beldiman (1) annonça que la Roumanie n'était nullement disposée à accepter un arbitrage dans les cas préconisés par la convention. Avec une franchise louable, le représentant de la royauté danubienne refusait de souscrire à un vœu plutôt que de lui donner une approbation apparente avec l'intention de l'éluder. L'article 17 pouvait laisser un doute au sujet de l'arbitrage obligatoire des litiges déjà nés. M. Beldiman déclara que la Roumanie n'accepterait pas d'arbitrage dans ce cas. D'ailleurs, comme le fit observer M. Veljkovitch, il n'y avait là qu'une faculté, mais M. Beldiman pré-

1. *Actes*, § III, p. 64 et 65.

féra couper court à toute équivoque. Enfin il fit savoir que la Roumanie ne prenait aucun engagement en matière d'arbitrage obligatoire. En somme, la Roumanie, par ses réserves, se contentait de montrer nettement que tout ce qui avait trait à l'arbitrage était dépourvu de toute force obligatoire.

C'est la médiation qui est en jeu avec les réserves de la Serbie. Elle paraissait craindre que ce moyen pacifique de résoudre les conflits ne s'analysât en une pression politique. Aussi M. Miyatovitch (1) fit part aux autres membres de la conférence « que la Serbie n'accepterait les bons offices et la médiation qu'à condition de leur conserver leur caractère purement amical et ne saurait jamais les admettre dans des formes et des circonstances telles, qu'elles pourraient leur imprimer le caractère d'une intervention ». La Serbie entendait donc garder son entière liberté en cette matière.

Restent les réserves de la Turquie (2). Elles visent les bons offices, la médiation, les commissions d'enquête et l'arbitrage... Rien de plus. Toutes ces institutions sont regardées par la Sublime-Porte, comme purement facultatives, ne devant pas être susceptibles de dégénérer en intervention et ne s'appliquant jamais aux questions intérieures. La convention disait que l'offre de ces moyens pacifiques ne pourrait jamais être considérée comme un acte peu amical. Turkhan pacha répliqua dans ses réserves que leur refus ne le serait pas davantage. C'était une réponse du berger à la bergère qui n'était pas dépourvue d'humour. En somme, il résultait de ces réserves, que la Turquie ne s'associerait pas à la manifestation des puissances en faveur de ces divers modes de régler les conflits internationaux. On peut être étonné que les autres contractants aient admis une pareille réserve qui détruit l'ensemble du traité et ôte tout sens à la signature. Il est vrai que ce traité ne contenant aucune disposition obligatoire, il était difficile de lui faire perdre sa force.

1. *Actes*, IV, p. 63.

2. *Actes*, I, p. 94.

*Convention sur l'adaptation de la convention de Genève
à la guerre maritime*

L'Allemagne, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la Turquie ont signé cette convention sous réserve de l'article 10. Quelle était donc cette disposition ? Elle décidait que les naufragés, malades ou blessés débarqués dans un port neutre devraient être gardés par l'Etat de manière à les empêcher de prendre part de nouveau aux hostilités.

Au cours des débats, on fit à ce texte plusieurs reproches. Il était en contradiction complète avec l'article 55 de la déclaration de Bruxelles qui énonçait les règles de la guerre sur terre. De plus, il n'était pas en harmonie avec l'article 9 qui le précédait et prévoyait un traitement plus favorable pour les blessés qui tombaient au pouvoir de l'adversaire. Enfin il imposait une gêne inutile aux neutres, en les forçant à garder des soldats qui ne pourraient plus porter les armes par suite de leurs blessures.

La première sous-commission de la deuxième commission adopta le texte de l'article 10 par 10 voix contre 9. Ce n'était pas un succès.

Pour supprimer l'opposition on décida de faire à cet article une adjonction qui le privait de sa force obligatoire : il ne s'appliquerait qu'à défaut d'un arrangement contraire de l'Etat neutre. Malgré cela, l'unanimité ne fut pas atteinte. L'Allemagne, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la Turquie signaient sous réserve de l'article 10. Privé de sa force obligatoire, rejeté par trois des principales puissances navales mal recueilli par beaucoup d'autres, cet article devenait illusoire. On décida très sagement de l'exclure de la Convention et c'est ainsi que dans ce cas, les réserves formulées par quelques contractants ont contribué à faire supprimer une clause par rapport à tous les autres.

Convention de La Haye du 21 décembre 1904 (1)

Une conférence avait été réunie en 1904, à La Haye pour compléter sur un point de détail la convention de 1899 sur l'adaptation de la Convention de Genève à la guerre maritime. Afin d'encourager la création et l'entretien de bateaux-hôpitaux en temps de guerre, on décida que pendant la durée des hostilités, ils seraient exempts des droits et taxes imposés dans les ports au profit de l'État. L'Allemagne et la Roumanie ont signé cette convention sous réserve.

Le délégué d'Allemagne déclara que « le gouvernement « impérial se réservait la faculté de ne pas appliquer la convention vis-à-vis des Etats, dans les ports desquels des « droits et taxes sont imposés aux navires hôpitaux allemands à un profit autre que celui de l'Etat ». Le champ d'application de la convention était de ce fait sensiblement restreint. La Roumanie signa sous réserve de la réciprocité (ce qui n'était peut-être pas très nécessaire) et des taxes de pilotage.

Comme il n'y a dans cette convention qu'une seule obligation, le jeu des réserves ne soulève aucun problème digne d'être noté.

Acte d'Algésiras du 7 avril 1906 (2)

Ce grand traité politique n'a jamais pu être exécuté. Il n'avait cependant soulevé qu'une réserve : de la part des Etats-Unis. Ceux-ci acceptaient l'application de l'Acte Général aux citoyens et aux intérêts américains au Maroc, mais ils ne prenaient aucun engagement par rapport aux mesures qui pourraient être nécessaires pour la mise en vigueur de l'Acte. Donc de toute façon, les Etats-Unis annon-

1. De Clercq, t. XXIII, p. 121 et suiv.

2. De Clercq, t. XXIII, p. 367 et suiv. *Archives dipl.* 1907, 3^e série, p. 42.

çaient qu'ils n'interviendraient pas dans les affaires marocaines. Ils y étaient d'ailleurs peu intéressés.

Convention de Genève du 6 juillet 1906 (1)

C'est une convention à la fois célèbre, humaine et importante en droit international : les réserves dont elle a été l'objet méritent donc un examen attentif. De plus, comme elle édicte de nombreuses obligations, le jeu des réserves crée de sérieuses difficultés, par là aussi, elle nous intéresse au plus haut point.

Au cours des négociations de graves dissentiments s'étaient fait jour sur deux points ; l'emblème de la Croix-Rouge et la sanction des règles établies par la Convention. En vain, des plénipotentiaires s'efforcèrent-ils d'arriver à une entente, les opposants ne se laissèrent pas convaincre. D'une part, la Perse signa sous réserve de l'emploi du Lion et du Soleil comme signe distinctif ; d'autre part, l'Angleterre et la Chine signèrent sous réserve des articles 23, 27 et 28, le Japon et la Corée sous réserve de l'article 28, réserves qui visaient les sanctions que les puissances signataires s'engageaient à établir dans leur législation, afin d'assurer le respect du traité. Nous allons étudier successivement ces deux groupes de réserves.

Le désaccord qui se manifestait au sujet de l'emblème n'était pas nouveau. En 1864, lors de la première Convention, les puissances s'étaient ralliées au signe de la Croix-Rouge sur fond blanc. Les motifs de ce choix n'étaient nullement religieux, quoiqu'un appel à la mémoire du Christ en faveur de l'ennemi hors de combat eût été assez naturel. On avait voulu tout simplement rendre hommage à la Suisse qui avait tant contribué à l'éclosion de la Convention. Pour cela, on avait adopté son pavillon en intervertissant ses couleurs. En

1. *Archives dipl.*, année 1907, 3^e série, p. 1.

plus, un emblème, emprunté à un pays neutre, n'était-il pas tout désigné pour protéger les formations et les bâtiments sanitaires ? La Turquie, qui avait adhéré à la Convention en 1863, avait adopté le Croissant-Rouge dès 1876. C'est qu'en effet, les pays de l'Islam ne sont pas favorables à la Croix-Rouge pour cette seule raison que c'est une croix, signe abhorré par leurs populations fanatiques.

On le vit bien en 1906. La Conférence de Genève avait maintenu la Croix-Rouge et il n'était guère possible de faire autrement.

Il fut stipulé très explicitement que l'emblème adopté n'avait aucun caractère religieux (art. 18) et la Perse n'en signa pas moins sous réserve du Lion et du Soleil.

Cette réserve souleva un vif mécontentement chez certains signataires et nous avons ici, un bon exemple de dérogation imposée aux autres contractants contre leur volonté. Le Conseil fédéral suisse protesta dans une note du 28 août 1906 adressée aux diverses puissances qui étaient parties à la Convention. Il exprima l'espoir que la Perse renoncerait à cette réserve lors de la ratification du traité, car elle portait une atteinte directe à l'unité du traité.

Cette résistance resta sans effet. Aux conférences de La Haye de 1907, on accorda à la Perse le droit d'employer en cas de guerre maritime, le pavillon sanitaire qu'elle avait choisi. Il devenait impossible de lui en refuser l'usage en cas de guerre sur terre. Le Conseil fédéral suisse s'inclina devant cette décision et reconnut le pavillon réclamé par la Perse dans une note du 3 septembre 1907.

Il est regrettable que l'opposition de la Suisse n'ait pas été couronnée de succès et cela pour bien des raisons. D'abord si l'on concédait à la Perse un emblème particulier, il devenait difficile de le refuser à d'autres Etats. C'est ainsi qu'on a permis à la Turquie d'adhérer sous réserve du Croissant-Rouge. Il est plus facile de créer ces précédents que de rompre avec eux. Et si plus tard une troisième conférence

est réunie ? Va-t-on permettre à chaque puissance orientale de choisir le pavillon qui s'accorde le mieux avec ses traditions ou ses croyances religieuses ? Donnera-t-on un dragon à la Chine et un éléphant au Siam ? Si l'on entre dans cette voie, les astres, les animaux de la fable et ceux de la réalité y suffiront à peine. Et que devient l'unité d'emblème en pareil cas ?

L'unité d'emblème a une importance capitale et la Convention de Genève a été construite en grande partie avec ce principe comme base. Si on y renonce d'inévitables complications vont surgir.

Par l'article 27, les contractants s'engageaient à prendre les mesures législatives nécessaires pour empêcher l'abus de l'insigne ou la dénomination de la Croix-Rouge dans un but commercial. La Perse en interdira-t-elle l'emploi sur son territoire ? Elle ne le fera qu'autant que le Lion et le Soleil jouiront d'un traitement analogue chez les autres puissances. Celles-ci vont donc être obligées de prohiber deux insignes et la gêne apportée au commerce sera bien plus sensible. Si chez l'un des contractants, la protection prévue pour la Croix-Rouge n'est pas étendue au Lion et au Soleil, la Perse va s'estimer déliée de son obligation vis-à-vis de tous les contractants. On voit combien il y a de chances en temps de paix pour que cette Convention soit violée.

Bien plus redoutables sont les difficultés qui se présenteront en temps de guerre. Si les gouvernements musulmans rejettent la Croix-Rouge, c'est que leurs populations sont violemment hostiles à cet insigne. Peut-on dans ces conditions raisonnablement espérer que cet emblème assurera la sécurité des blessés, du personnel et du matériel sanitaire de leurs adversaires ? L'exemple des soldats turcs nous a montré que non. Il est probable qu'il en serait de même des soldats persans. Mais alors si la protection de l'emblème cesse d'être efficace, toute la convention s'écroule. On peut ainsi mesurer toute la portée de la réserve de la Perse.

Voyons maintenant le second point sur lequel les contractants n'ont pas pu aboutir à un accord : ce sont les sanctions. En 1864, l'optimisme des auteurs de la première Convention leur avait fait supposer que le but profondément humain et bienfaisant qu'ils poursuivaient était garant d'une exécution parfaite du traité. Les faits ont donné un démenti cruel à cette illusion. On songea alors assez naturellement à consolider la convention en lui adjoignant des sanctions. Divers systèmes furent proposés par des auteurs renommés en cette matière comme Moynier, Lieber, Holtzendorf. M. Louis Renault (1) était d'avis que la sanction devait être apportée par la législation interne de chaque Etat. Cette opinion prévalut à la Conférence de Genève de 1906.

La Convention prévoit un double objet pour ces sanctions : elles puniront d'abord les abus que le commerce peut faire de la Croix-Rouge et en second lieu elles réprimeront les violations de la Convention en temps de guerre.

Comment empêcher les abus commerciaux de l'emblème sanitaire ? Un moyen des plus simples s'offrait aux Puissances : assimiler la Croix-Rouge à un emblème patronymique et la faire ainsi bénéficier de la Convention de Paris de 1883 sur les marques de fabrique et de commerce. Sans doute, certains Etats s'étaient déjà souciés de ce point et des lois avaient été promulguées (2), mais une Convention internationale n'en était pas moins utile. Grâce à elle, toutes les Puissances seraient contraintes de prendre les mesures nécessaires. De plus, elle empêcherait les Etats de modifier leur législation sur ce point et de revenir sur leur décision. Les Etats s'engagèrent donc à interdire le dépôt d'une marque représentant la Croix-Rouge. Bien plus délicate était la situation dans laquelle se trouvaient ceux qui avaient des droits acquis en cette matière. Un changement brusque risquait de

1. L. Renault, *Introduction à l'étude du droit international*.

2. Ex. le règlement du Bundesrath du 22 mars 1902.

léser gravement leurs intérêts. On ne le voulut pas et la convention accorda un délai de 5 ans aux signataires pour accomplir cette réforme.

C'était déjà un résultat, mais ce n'était pas le principal. Il importait avant tout, d'assurer l'exécution de la Convention en cas de guerre. Les Puissances décidèrent qu'en cas d'insuffisance de leur législation militaire à cet égard, elles prescriraient les dispositions nécessaires pour réprimer les violations de la Convention.

La formule de ces deux obligations était d'ailleurs assez élastique et nous l'avons déjà critiquée dans notre introduction : « les gouvernements s'engagent à prendre *ou à proposer* à leurs législatures les mesures nécessaires. » Il semble que cette rédaction fut adoptée pour désarmer l'opposition de l'Angleterre. Ce fut en pure perte. Le professeur Holland qui représentait le Royaume-Uni fit preuve en cette occasion d'une ténacité toute britannique. Il expliqua (1) qu'il voulait éliminer de la Convention l'obligation imposée aux gouvernements d'édicter des sanctions, mais il se déclarait favorable à ce que la conférence formulât un vœu en ce sens. M. Revoil fit une tentative de conciliation. Il observa qu'un gouvernement qui exprime solennellement un vœu est bien près de celui qui s'engage à faire tout son possible pour la réalisation de ce vœu et que rien d'autre n'était prévu. Le professeur Holland ne se laissa pas convaincre. Selon lui, il y avait une grande différence entre un vœu émis *in abstracto* en l'air, et l'engagement précis pour un gouvernement de proposer une loi. En cas d'hostilité de l'opinion publique, il entendait que son gouvernement pût ne pas en proposer. M. Revoil tira la conclusion de ce débat en constatant que la Grande-Bretagne en émettant un vœu n'entendait nullement faire son possible pour le réaliser.

L'Angleterre signa la convention sous réserve des art. 27

1. *Actes*, p. 217.

et 28, la Chine (1) fit de même. Le Japon et la Corée rejetèrent l'article 28 seulement. Il est vrai qu'il était le plus important des deux, car il visait à assurer l'application de la Convention en temps de guerre.

Ces réserves étaient graves. Des sanctions avaient été reconnues indispensables pour obtenir une exécution satisfaisante de la Convention. Or, si l'une des Puissances qui avaient articulé des réserves refusait d'édicter des sanctions, la convention n'était-elle pas menacée de perdre son efficacité ? Et puis que faudrait-il décider si l'un de ces États sanctionnait certaines prescriptions et pas d'autres ? Les dispositions ainsi privées de sanction subsisteraient-elles ? En cas de guerre, les soldats peuvent se permettre impunément tous les actes que leur Code militaire ne prohibe pas. Une partie de la Convention dans ce cas reste dépourvue d'effet. Il dépendait du Parlement anglais d'introduire par ce moyen de nouvelles réserves : il ne l'a pas fait. L'Act du 18 août 1911 (2) assure le respect de tous les articles de la Convention : seulement une nouvelle question naît de ce fait. L'Angleterre n'a tiré aucune conséquence de sa réserve, en résulte-t-il qu'elle a perdu tout effet ? Non et la raison en est simple. La réserve a eu pour résultat de supprimer les articles 27 et 28 au regard de l'Angleterre. Elle se trouve donc dans une situation analogue à celle des États qui avaient édicté des mesures répressives après la Convention de 1864. Elle reste donc libre de changer sa législation sur ce point, quand elle le voudra, si bien que l'existence de la Convention pourra de nouveau se trouver menacée.

1. *Actes*, p. 233. La Chine venait d'opérer la refonte de son code militaire et prétendait qu'elle ne pouvait pas le refaire à nouveau.

2. *Bulletin intern. de la Croix-Rouge*, 1912, p. 42.

*Convention de Berne (1) sur l'interdiction du travail
de nuit des ouvrières (26 sept. 1906)*

Les unions peuvent rendre de réels services pour ce qui a trait aux questions de législation ouvrière et il est rare que les conventions qui régissent cette matière soient imparfaites. Aussi est-on un peu étonné de voir que la Convention de Berne a été signée sous réserve par le Danemark ; il est vrai que cette réserve est à peu près insignifiante.

La Convention signée en 1906 devait être ratifiée avant le 31 décembre 1908. M. Vedel annonça que le gouvernement danois ne pourrait pas soumettre avant l'automne 1910, un projet de loi à la Diète. Le délai de ratification étant trop court, le Danemark signait sous réserve de l'article qui l'établissait. Vu le peu d'importance de cette réserve, les autres contractants ne firent pas d'objection.

Arrangement pour l'unification de la formule des médicaments héroïques signée à Bruxelles le 29 novembre 1906 (2).

Cet acte a bien peu d'intérêt au point de vue des relations internationales des États : il n'en est que plus surprenant de voir qu'il a été l'objet de réserves le privant de toute force obligatoire. C'est un exemple curieux du désir de faire des traités sur n'importe quel sujet, alors même qu'on n'a pas pu se mettre d'accord.

L'unification de la formule n'a pas été obtenue, certaines réserves portent sur la préparation, la composition ou la dénomination de certains médicaments (3), ce sont les moins

1. De Clerq, t. XXIII, p. 806 et suiv. *Archives diplom.*, 1907, 3^e série, p. 100, (tome 104).

2. *Archives dipl.*, 1907, 3^e série (tome 104), p. 369.

3. Réserves de l'Autriche, du Portugal, de la Suisse.

graves. D'autres soumettent le traité à une véritable condition potestative. Voici en particulier la réserve de l'Allemagne : « Le gouvernement impérial ne s'impose par la « signature du présent arrangement aucune autre obligation « que celle d'exercer son influence, lorsque le moment sera « venu, c'est-à-dire lors de la prochaine refonte de la pharmacopée allemande pour la rendre conforme au présent « arrangement. En même temps, le gouvernement impérial « se réserve le droit d'apporter aux dispositions de cet arrangement, les modifications qui paraîtraient nécessaires d'une « part pour tenir compte du progrès des sciences médicale et « pharmaceutique, et qui d'autre part seraient désirables « pour l'unification de la pharmacopée allemande. » Cette réserve se passe aisément de commentaire. Les États-Unis et la Grande-Bretagne en ont fait d'analogues.

Ainsi ces États ne s'engageaient pas à rendre leur pharmacopée conforme à la Convention. Cela fait naître une question curieuse : les États qui n'ont pas fait de réserve ne sont pas tenus d'appliquer les articles qui auront été l'objet d'une réserve dans leurs rapports avec les puissances qui en ont formulées. Mais dans les rapports des autres puissances, la convention doit s'appliquer tout entière. Comment concilier ces deux situations ? C'est impossible et il va en résulter que les puissances qui n'ont pas fait de réserve vont être obligées d'exécuter tout le traité même par rapport à celles qui en ont fait. Ce résultat juge la pratique des réserves dans les Conventions qui font naître des obligations qui ne sont pas susceptibles de deux sortes d'exécution.

Conventions de La Haye du 18 octobre 1907

Jamais traité n'engendra une floraison de réserves comparable à celle qui a accompagné la conclusion des Conventions de La Haye de 1907. Sur treize conventions, onze ont soulevé

des réserves et si l'on a la curiosité d'additionner les réserves inscrites à la suite des signatures, on arrive au chiffre absolument invraisemblable de 63. Et encore convient-il d'y ajouter une ratification et trois adhésions sous réserve ce qui porte le total à 67 (1).

A quelle cause attribuer cette abondance insolite ? Il semble bien qu'on peut l'imputer surtout à la procédure employée pour les négociations. Aux heures décisives de l'histoire, nous voyons un petit nombre de grands États prendre en main, les intérêts de la communauté internationale et s'efforcer de régler le sort du monde. C'est ainsi qu'on avait procédé au Congrès de Vienne et c'est encore ainsi que l'on vient d'élaborer le traité de Versailles. Au contraire à La Haye on a voulu donner aux 44 Puissances représentées (au lieu de 26 en 1899) un droit égal de discussion. S'il n'est pas toujours aisé à trois ou quatre États de s'entendre, comment aboutir à un accord entre 44 nations dont les traditions divergent et les intérêts s'opposent ? Cette tentative de démocratie directe en matière internationale ne pouvait pas produire de bons résultats. Aussi comme on a voulu conclure les conventions en vue desquelles les conférences avaient été réunies, il a bien fallu tolérer le nombre incroyable de réserves que nous avons signalées.

Cette solution était déplorable. Aucun obstacle n'était aplani mais de nouvelles difficultés venaient s'ajouter aux anciennes du fait des réserves. Chaque fois qu'on s'écarte du droit clair des traités, il ne faut pas être surpris d'être arrêté sans cesse par des questions insolubles. Quand le point de départ est contraire à la logique, les conséquences ne sauraient y être conformes. Nous allons essayer maintenant de déterminer les perturbations causées par ces réserves dans les diverses Conventions.

1. *Carnegie endowment for international peace*, tome I, p. 898 et suiv.

*Convention I sur la solution pacifique des conflits
internationaux*

L'histoire se recommence parfois. A un intervalle de huit ans, la Convention sur la solution pacifique des conflits internationaux de 1907, rappelle beaucoup celle de 1899. Toutes deux procèdent des mêmes espoirs, ont donné lieu aux mêmes tentatives infructueuses d'entente, ont rencontré les mêmes obstacles insurmontables et se sont terminées par le même échec. Sans doute en 1907, on a apporté des modifications, des améliorations à l'œuvre de 1899, mais ce que l'on n'a pas pu changer, c'est la condition potestative à laquelle le traité restait soumis. Les méfiances de certains Etats subsistaient. En 1907, il y avait plus de contractants, il y eut davantage de réserves.

Nous ne parlerons pas des réserves faites par les Etats-Unis, la Roumanie et la Turquie, elles sont la fidèle reproduction de celles que ces Etats firent en 1899.

Nous ne nous arrêterons que peu à la réserve faite par le Chili sur l'article 39. Cet article est la copie de l'article 17 de la Convention de 1899, il déclare que la Convention d'arbitrage est conclue pour les contestations passées ou éventuelles et peut concerner tout litige ou seulement les litiges d'une catégorie déterminée. En 1899, la Roumanie avait cru utile de faire une réserve à ce sujet et la maintient en 1907. Le Chili de même signa sous réserve de cet article. Il préféra rejeter nettement cette disposition malgré son caractère facultatif.

Plus intéressantes sont les réserves que nous allons rencontrer maintenant, car elles visent des dispositions nouvelles, propres à la Convention de 1907.

Le Japon fit une réserve au sujet de l'article 48. En 1899, on avait fait un devoir aux contractants de rappeler aux puissances séparées par un litige que la Cour arbitrale leur était

onverte. Cet article n'avait produit aucun effet, les Etats reconnaissant probablement la vanité d'une semblable démarche. En 1907, on complète cette disposition. On permet à un Etat engagé dans un conflit d'envoyer à la Cour de La Haye, une déclaration où il annonce qu'il est prêt à accepter son arbitrage. Sur le champ, le bureau de La Haye fait connaître cette intention aux Etats mêlés au conflit. Une proposition péruvienne qui tendait à donner au bureau un rôle plus actif ne fut pas admise : le bureau n'a qu'un simple rôle de transmission. Ce sont des dispositions sur lesquelles on ne peut pas fonder de vastes espoirs, mais enfin le cas échéant, elles peuvent tout de même rendre quelques services. M. Tsudzuki (1) fit savoir, au nom du Japon, que l'intervention d'un tiers dans le débat ne lui semblait pas désirable et qu'elle ne serait pas de nature à diminuer la tension entre les Etats. Cette réflexion est bien contestable, car enfin en cas de médiation, un tiers intervient et son rôle pacificateur est pourtant indéniable. Dans d'autres cas, il peut en être de même et si l'article 48 ne produit pas de grands effets, c'est le calomnier que de prétendre qu'il contribuera à envenimer les rapports des Etats. Il est trop anodin pour cela. En fait, le Japon entendait se libérer de cette entrave si peu gênante qu'elle fût. Une déclaration comme celle de M. Tsudzuki au nom d'une grande puissance navale et militaire est significative. Elle fait sentir l'impossibilité de la tentative faite à La Haye.

Bien plus importante était l'innovation introduite dans la convention par cet article 53 qui a suscité tant de réserves (2). Voici quel était son but. Certaines puissances ont peu de penchant pour l'arbitrage bien qu'elles s'en défendent avec la plus vive énergie. Elles acceptent assez volontiers l'offre d'arbitrage puis font échouer le compromis avec plus ou moins

1. *Actes*, 1^{re} commission, p. 123.

2. Brésil sous réserve de l'article 53 alinéas 2, 3 et 4. Japon et Grèce sous réserve de l'article 53 alinéa 2. Suisse sous réserve de l'article 53 chiffre 2. Turquie sous réserve de l'article 53 § 2.

d'habileté. La Convention de 1907 a voulu déjouer ce calcul. L'article 53 prévoyait dans son premier alinéa que la Cour de la Haye serait compétente pour rédiger le compromis si les deux puissances intéressées se déchargeaient sur elle de ce soin. Ce point ne fit pas difficulté. Il n'en fut pas de même des autres alinéas. Ils décidaient que la Cour serait compétente pour établir le compromis à la demande *d'une seule Puissance* dans deux hypothèses :

1° Si le différend rentrait dans le cadre d'un traité d'arbitrage général ;

2° Si le différend provenait de dettes contractuelles.

Le premier cas avait été proposé par la délégation allemande. Il souleva de longues discussions. Devant l'opposition irréductible des délégations anglaise et américaine, la délégation allemande pour faire admettre son texte, le modifia en lui faisant perdre une grande partie de sa force obligatoire. Pour échapper à l'arbitrage, il suffirait à l'autre partie de déclarer qu'à son avis, le différend n'appartenait pas aux catégories (1) prévues par le traité d'arbitrage. Sans doute, l'usage de cette réserve n'était pas toujours possible, car il y a des cas où une telle affirmation risquerait de faire scandale, mais enfin le lien obligatoire est sérieusement relâché.

Le deuxième cas comprend les conflits nés au sujet de dettes contractuelles réclamées par une puissance à une autre au nom de ses nationaux et pour lesquels l'offre d'arbitrage a été acceptée. Cette disposition n'est pas applicable si l'acceptation a été subordonnée à la condition que le compromis soit établi suivant un autre mode. Il y a là, il n'en faut pas douter une obligation et la réserve de la fin de l'article ne l'emporte pas tout entière. C'est évidemment quelque chose d'insolite dans cette Convention. M. Georges Streit représentant de la Grèce l'a remarqué sans y mettre d'ailleurs aucune ironie.

1. Sur l'imprécision des catégories des traités d'arbitrage voir l'introduction, p. 16.

Un certain nombre d'Etats furent mécontents de ces dispositions et si l'on excepte la Suisse, on peut dire que ce sont des Etats dont les finances ne jouissent pas d'une grande estime.

M. Georges Streit (1) se fit l'interprète de cette opposition. Il prononça un petit discours contre l'article 53. Il prétendit d'abord, comme nous venons de le dire, que l'introduction d'une obligation dans le traité n'était pas conforme à l'esprit général de la Convention. Loin de s'en plaindre, il aurait dû s'en féliciter. Si une Convention est en grande partie facultative et si par hasard, il se rencontre un article obligatoire tendant à établir des relations plus sincères et plus pacifiques entre les Etats pourquoi protester? Quel était donc alors le but des Conférences de La Haye? Parce que les négociations n'ont pas abouti sur presque tous les points, faut-il les faire échouer sur tous sans exception? M. Streit ajoute que cette nouvelle attribution ne concordait pas bien avec la composition de la Cour, mais il ne nous a pas dit pourquoi. Enfin, il assure que cette disposition fera hésiter les Puissances avant d'accepter une offre d'arbitrage et que par conséquent l'article 53 nuira au développement de l'arbitrage. Nous n'en croyons rien. Quand un Etat est disposé de bonne foi à accepter une offre d'arbitrage, l'article 53 ne le fera pas reculer. Par contre, s'il ne l'accueille qu'avec l'arrière-pensée d'empêcher la conclusion du compromis, il la rejettera. En quoi la cause de l'arbitrage en souffrira-t-elle? Avec l'article 53, les relations internationales gagneront en franchise et ce sera déjà un résultat appréciable.

Les raisons invoquées contre l'article 53 sont donc très peu convaincantes et voilent mal le désir de certaines puissances de continuer sur ce point leurs pratiques anciennes. Aussi ne faut-il pas être surpris de voir que des réserves assez nombreuses ont été formulées au sujet de l'article 53. Quelques

1. *Actes*, II, p. 128.

Etats qui au fond n'y étaient pas moins hostiles (et pour les mêmes raisons) n'ont pas cru devoir formuler de réserves. Ils espéraient en effet, pouvoir éluder l'article 53 au moyen des exceptions et des tempéraments qu'il contient. Les Puissances qui rejetaient l'article 53 étaient précisément celles en vue desquelles il avait été écrit. Les probabilités en faveur de son application diminuaient beaucoup de ce fait.

Le Japon a complété la réserve qu'il a faite au sujet de l'alinéa 3 de l'article 53, en frappant d'une réserve l'article 54 qui organise la Commission chargée d'établir le compromis dans les cas prévus par l'article 53. Seulement ces deux réserves se combinent mal; le paragraphe premier de l'article 53 subsiste et s'il vient à s'appliquer comment s'y prendra-t-on pour établir le compromis puisque la commission créée à cet effet a disparu? Le Japon pourra réclamer une commission différemment composée: il faudra se mettre d'accord sur ce point, plus il y a de difficultés à résoudre moins une entente a de chance de se produire et la réserve faite par le Japon au sujet de l'article 54 rend un peu illusoire l'application du paragraphe premier de l'article 53.

Convention II concernant la limitation de l'emploi de la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles.

Le général Porter représentant des Etats-Unis avait rédigé un projet sur ces matières: il est devenu la convention qui nous occupe maintenant. Pour éviter les conflits armés causés par des questions pécuniaires, les Etats décidaient de soumettre ces différends à l'arbitrage. Mais si la force s'était écartée, c'était à la condition que le droit vint la remplacer: Si une nation se refusait à accepter l'arbitrage ou empêchait l'établissement du compromis, l'ancien droit subsistait avec toutes ses conséquences éventuelles, en particulier, l'emploi

du blocus et de l'occupation contre l'Etat qui se refusait à faire honneur à ses engagements financiers.

La proposition du général Porter ne reçut pas un accueil enthousiaste de la part des Républiques sud-américaines qui étaient directement visées. D'une part, elles appréciaient peu l'arbitrage dans ce cas, car il leur serait vraisemblablement défavorable et d'autre part, elles redoutaient l'emploi de la force armée.

Quelques années auparavant le Venezuela en avait fait l'expérience à ses dépens. Les guerres civiles perpétuelles qui constituent la vie sociale normale de cette république avaient causé des dommages aux ressortissants des Puissances étrangères et de plus le gouvernement vénézuélien avait négligé d'exécuter des contrats qu'il avait passés avec des commerçants étrangers. Quelques Etats lassés des procédés dilatoires du Venezuela bloquèrent ses ports et bombardèrent le fort de San-Carlos. Le Venezuela s'inclina alors.

Cet exemple était présent à toutes les mémoires en 1907 pendant la discussion de la Convention II. Tout naturellement, le représentant du Venezuela, M. José Gil Fortoul (1) protesta contre la proposition du général Porter se faisant ainsi l'interprète des républiques sud-américaines. Il présenta son plaidoyer avec beaucoup d'esprit et d'habileté.

Pour éluder l'arbitrage, il se plaça sur le terrain où le Venezuela s'était déjà placé en 1901. Cette défense consistait à invoquer la souveraineté de l'Etat à laquelle on ne peut pas porter atteinte. Une des conséquences logiques de cette souveraineté, c'est que l'Etat peut instituer les tribunaux pour juger les difficultés qui surgissent à l'occasion des dettes de l'Etat. C'est incontestable pour les nationaux, comment prétendre dès lors accorder une faveur spéciale aux étrangers? Ce serait d'autant moins admissible que le contrat qu'ils ont signé s'y oppose lui-même. En effet, la constitution véné-

1. *Actes*, II, p. 139.

zuélienne exige l'autorisation des Chambres pour tout emprunt ou contrat engageant les finances de l'Etat, or le Parlement ne peut donner son approbation que si ces actes contiennent une clause disposant que toutes les difficultés qui surgiront seront déférées aux tribunaux nationaux. Dans ces conditions, si les créanciers étrangers prétendent agir par voie de réclamation diplomatique, ce sont eux qui violent le contrat puisqu'ils se sont engagés à recourir aux tribunaux vénézuéliens. D'ailleurs toutes les républiques américaines ont une législation analogue sur ce point et ajouta M. José Gil Fortoul non sans ironie, ces dispositions sont imitées de la constitution des Etats-Unis.

En 1901, le Venezuela avait soutenu la même thèse et un décret du 24 janvier 1901 avait créé une commission chargée de résoudre le conflit pendant. Les puissances intéressées comprirent que si elles s'engageaient dans cette voie, le Venezuela aurait à coup sûr le dernier mot. Au Venezuela qui invoquait sa souveraineté, elles opposèrent leur droit de protéger leurs nationaux. Le Venezuela s'obstina et finalement le conflit fut résolu par la force.

Que faut-il penser en droit de la thèse soutenue par ce pays? Il est incontestable qu'elle procède d'une adresse juridique remarquable et voici pourquoi : un Etat est libre de changer ses lois quand il le juge opportun ; sur ce point sa souveraineté est incontestable. Mais un Etat est tenu d'observer rigoureusement les contrats qu'il a passés, ceci n'est pas moins certain. La virtuosité de la thèse vénézuélienne consiste à se servir de la première de ces deux notions pour détruire la seconde. En employant la terminologie des auteurs modernes de droit public (1) on peut dire que le contrat crée une situation juridique individuelle qui est intangible ; l'Etat doit à X la somme de 100 francs. Mais d'autre part, le contrat place X dans le status légal de créancier qui peut être très

1. Jèze ; *principes de droit administratif*, p. 109.

normalement modifié. Le Venezuela s'en est servi pour rendre la créance illusoire.

L'habileté de ce système ne peut être niée, mais enfin on ne peut pas raisonnablement ériger l'insolvabilité en attribut inviolable de la souveraineté. Une mesure législative qui res-tiendrait ou supprimerait les droits des créanciers ne saurait être admise. Dans ce cas, les nationaux seraient privés de tout recours, mais les étrangers pourraient saisir l'Etat dont ils sont les ressortissants et celui-ci pourrait essayer d'obtenir l'exécution de la créance. Il y aurait donc dans ce cas une différence de traitement entre nationaux et étrangers. Or comment admettre que ce qu'un Etat ne peut pas faire par voie législative, il puisse l'accomplir par voie judiciaire ? Soumettre les réclamations des créanciers étrangers à des juridictions locales et n'offrant aucune garantie, n'est-ce pas s'efforcer de faire indirectement ce que l'on n'ose pas tenter directement ? Quoi qu'il en soit de ce point de droit les républiques de l'Amérique latine furent toutes du même avis que le Venezuela et leurs représentants se refusèrent à admettre l'arbitrage sauf en cas de déni de justice.

De plus, il ne suffisait pas d'accepter l'offre d'arbitrage, les contractants s'engageaient à ne pas rendre impossible l'établissement du compromis. Ceci n'était pas non plus pour plaire à certains Etats et cette disposition souleva les mêmes récriminations que l'article 53 de la Convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux. Elle en suscita même de plus vives. En effet, la convention prévoyait le recours à la force armée au cas où l'arbitrage ne serait pas accepté ou s'il était rendu impossible. Cette disposition rendait presque inéluctable le recours à l'arbitrage et, en cas de refus, légitimait l'emploi de la force armée. Aucune de ces deux conséquences ne parut désirable aux Etats dont les finances n'étaient pas irréprochables. Ils firent observer que le recours à la force armée serait inefficace et de nature à nuire aux intérêts de ces mêmes créanciers qu'on entendait

protéger. L'emploi de mesures coercitives achèverait la ruine de l'Etat débiteur. Cette objection n'est pas sérieuse, car si les Etats ne tiennent pas leurs engagements, c'est parce qu'ils ne le veulent pas bien plutôt que parce qu'ils ne le peuvent pas. L'exemple du Venezuela venait de le montrer clairement ; il a commencé à s'acquitter de ses obligations du jour où il y a été contraint.

Ainsi pendant la discussion une opposition irréductible s'était dessinée et elle venait de la part de nombreux Etats. On n'en fit pas moins une convention dont les clauses comportaient des obligations. Quelques Etats, comme le Venezuela se refusèrent à la signer. La plupart des opposants consentirent à apposer leurs signatures mais avec des réserves qui paralysaient le traité. D'abord ils n'admettaient l'arbitrage qu'en cas de déni de justice et en second lieu, ils repoussaient énergiquement l'hypothèse d'un recours à la force armée. Telles sont les réserves de la République Argentine, de la Bolivie, de la Colombie, de la République Dominicaine, de l'Equateur, de la Grèce, du Guatemala, du Pérou, du Salvador et de l'Uruguay. En somme, tous les Etats pour lesquels le traité présentait un réel intérêt, le rejetaient dans son ensemble. On peut donc se demander quelle utilité présente la Convention II de La Haye, si ce n'est de masquer aux yeux du public l'échec complet de cette tentative.

*Convention IV, concernant les lois et coutumes
de la guerre sur terre*

De toutes les conventions conclues à La Haye, celle-ci peut être considérée comme la principale. Elle n'est pas soumise comme les conventions sur l'arbitrage à une condition potestative qui en rende l'application invraisemblable : elle contient de véritables obligations. Elle réglemente l'ensemble du droit de la guerre sur terre, alors que le droit de la guerre

sur mer n'a pu faire l'objet que d'une codification partielle, fragmentée en un assez grand nombre de conventions.

Enfin cette convention n'était pas une innovation, elle avait eu des précédents nombreux et intéressants bien qu'à La Haye on semble en avoir fait assez bon marché. C'est : dès 1868 la déclaration de Saint-Pétersbourg interdisant l'usage des balles explosives. En 1874, c'est la déclaration de Bruxelles très soigneusement préparée et discutée par une conférence composée presque exclusivement de militaires. En 1880 l'Institut de droit international vote le manuel d'Oxford inspiré de hautes pensées d'humanité, mais ne tenant peut-être pas assez compte des nécessités de la guerre. La route était donc défrayée quand en 1899, une convention fut conclue sur ce sujet. On la retoucha en 1907, seulement on ne parvint pas à un accord unanime sur les modifications ainsi apportées ; on s'en tira une fois encore par des réserves. Il est très regrettable que pour conclure une convention aussi grave, aussi étendue, on ait eu recours à un si fâcheux expédient. On est aussi étonné que les négociateurs en aient pris leur parti si facilement, nous serions tenté de dire si légèrement.

Ces réserves forment deux groupes distincts : la Turquie rejeta l'article 3, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, le Japon, le Monténégro et la Russie signèrent sous réserve de l'article 44.

Examinons en premier lieu, la réserve de la Turquie. Elle portait sur l'article 3, lequel était ainsi conçu : « la partie « belligérante qui violerait les dispositions dudit règlement « sera tenue pour responsable des personnes faisant partie « de sa forme armée. » Cet article dérivait d'une proposition de la délégation allemande. Le major Gündell en avait exposé le but. Cette sanction disait-il, était inutile pour les Gouvernements eux-mêmes, car on ne peut douter qu'ils n'appliquent scrupuleusement la convention. La violation de la neutralité belge nous a appris depuis ce qu'il convenait de penser de semblables déclarations. Le major Gündell ajouta que les

troupes en campagne peuvent, malgré les instructions de leurs gouvernements, ne pas respecter la convention sur certains points : il convient alors d'assurer une équitable réparation du dommage ainsi injustement causé. Le texte adopté par la conférence ne comportait aucune distinction entre les neutres et les nationaux des belligérants contrairement au projet allemand.

Que penser de cette sanction ? Quelle importance convient-il de lui reconnaître ? La question est du plus haut intérêt, car la gravité de la réserve de la Turquie dépend directement de la valeur de la sanction qu'elle supprime. Si on accorde un grand prix à la disposition de l'article 3, on peut considérer que sa disparition aura pour effet d'entraîner la ruine du traité : sapé à la base tout l'édifice menace de s'effondrer. Si au contraire, on juge cette stipulation inopérante, le traité subsiste en entier. En somme par rapport à la Turquie, c'est l'existence même du traité qui dépend de la solution de cette question.

Il semble qu'à la conférence de La Haye, on se soit fait une assez haute idée de l'efficacité de la sanction ainsi prévue. Les auteurs de la convention paraissent avoir cru que cette innovation aurait la plus heureuse influence sur l'exécution du traité. Il est curieux de constater que cette disposition qui devait assurer le succès de la convention ait pu être rejetée par la Turquie sans qu'aucune protestation ne se soit fait entendre. Pourtant dans cette opinion, cette réserve avait pour effet de rendre peu certaine l'application du traité.

Au contraire M. Pillet (1) considère l'article 3 comme tout à fait insignifiant et son opinion s'appuie sur des raisons extrêmement solides. On peut concevoir l'application de l'article 3 soit en temps de guerre, soit lors de la conclusion de la paix.

Pendant la guerre, le droit à indemnité résultant de l'ar-

1. Pillet, *Les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907, Etude juridique et critique*, p. 105, et suiv.

ticle 3, au profit de la victime d'une violation de convention est illusoire. La personne qui a subi un dommage en réclamera réparation à l'auteur ou à ses supérieurs hiérarchiques. Croit-on que cette requête ait la moindre chance de succès ? Croit-on que nos malheureuses populations du Nord de la France auraient pu, pendant l'invasion allemande, se prévaloir de l'article 3 si la convention IV avait été en vigueur pendant la dernière guerre (1) ? Le seul effet d'une pareille démarche aurait été d'amener un redoublement de rigueurs contre ceux qui auraient eu l'audace de la faire. Ce n'était assurément pas le but que poursuivaient les auteurs de la convention.

Que se passera-t-il au moment de la conclusion de la paix ? De deux choses l'une : ou ce sera le vainqueur ou ce sera le vaincu qui aura violé la convention. Supposons que ce soit le vainqueur : s'il lui convient de ne pas payer d'indemnité du fait de l'article 3, cet article même lui en donne un moyen commode : « la partie belligérante qui violerait les dispositions du dit règlement sera tenue à une indemnité *s'il y a lieu*. » Le vainqueur pourra prétendre que les faits qu'on lui reproche sont des cas fortuits ou bien qu'il y avait force majeure et que par suite, il n'y a pas lieu à indemnité. Comme il sera à la fois juge et partie, le procès est jugé d'avance. Supposons maintenant que ce soit le vaincu qui n'ait pas respecté la convention. Le vainqueur trouvera là un excellent prétexte pour grossir le montant de l'indemnité de guerre qu'il réclame (2). Singulier effet que celui de cet article 3 qui permet au vainqueur d'échapper à toute obligation et qui accable le vaincu sous un poids nouveau !

La Turquie semble avoir redouté cette dernière conséquence.

1. En France comme en Belgique on a constamment ignoré que les conventions de La Haye ne s'appliquaient pas à la guerre actuelle faute d'avoir été ratifiées par tous les belligérants.

2. On avait peut-être pensé à La Haye à un arbitrage, mais c'est un espoir qu'il faut abandonner. Jamais l'Allemagne ne l'aurait accepté pendant la dernière guerre : elle était trop certaine d'être condamnée.

Les soldats turcs respectent peu la convention de Genève et suivent encore moins les prescriptions des conventions de La Haye. En cas de guerre malheureuse, la Sublime Porte aurait donc été exposée à payer de ce fait une indemnité, c'est ce qu'elle a voulu éviter.

Dans le système que nous venons d'exposer, on considère que l'article 3 n'apporte aucun appui effectif au traité, la réserve turque n'aurait donc en droit, aucune conséquence et ne causerait aucune perturbation sérieuse dans l'application du traité. En fait, cette réserve ne laisse pas moins prévoir que la Turquie ne se soumettra pas aux prescriptions du traité.

Mais ce n'est pas tout. On peut encore concevoir un troisième système qui aboutit à une solution mixte : la réserve entraînerait la disparition d'une partie seulement du traité. Le raisonnement qui conduit à ce résultat est simple. La Convention IV contient deux sortes de règles : les unes sont coutumières, les autres ne le sont pas et sont édictées par la convention. Les règles coutumières tirent leur force d'habitudes sociales et l'article 3 ne leur est d'aucun secours. Sa suppression ne peut donc leur porter aucun préjudice. D'autres articles au contraire ne traduisent pas des usages nettement établis. On les a écrits dans un but louable, on a voulu rendre la guerre plus humaine sans s'apercevoir que ces additions rendaient la convention plus fragile. Ces règles tirent leur force obligatoire de la convention et l'article 3 leur sert à la fois de sanction et de support. S'il vient à manquer, elles ne peuvent lui survivre. Mais quelles seraient au juste les clauses qui disparaîtraient ainsi ? Il ne serait pas aisé de les déterminer et de longues controverses se produiraient.

La conclusion qui s'impose à nous, c'est qu'il est difficile de dire d'une manière certaine, si à l'égard de la Turquie, le traité serait applicable ou non, en totalité ou en partie.

Au premier abord, les réserves qui portent sur l'article 44 du règlement annexe semblent bien plus inoffensives : cet

article disparaîtra, mais le reste de la convention demeurera intact. Le croire serait s'en tenir à une vue superficielle et inexacte :

La portée de ces réserves s'étend bien au delà de l'article 44 et elles aussi créent des difficultés auxquelles il est malaisé de trouver une solution.

L'article 44 est ainsi conçu : « il est interdit à un belligérant « de forcer la population d'un territoire occupé à donner des « renseignements sur l'armée de l'autre belligérant et ses « moyens de défense. » Cet article était un corollaire de l'article 22 *a* qui est devenu dans la convention, le dernier paragraphe de l'article 23. Il dispose : « qu'il est interdit à un « belligérant de forcer les nationaux de la partie adverse à « prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur « pays même dans le cas où ils auraient été pris en service « avant le commencement de la guerre. »

L'article 22 *a* fut vivement combattu par les délégations allemande et autrichienne dans les séances de la première sous-commission de la deuxième commission (1). La délégation autrichienne proposa un amendement qui restreignait considérablement la prohibition édictée par l'article 22 *a*. Il consistait à interdire seulement aux belligérants de forcer les nationaux ennemis à prendre part aux hostilités *en qualité de combattants*. Ce n'était plus guère à craindre de nos jours, bien que du temps de la guerre de Trente ans et même après, cette pratique ait été assez fréquente.

La délégation allemande appuya vigoureusement l'amendement autrichien. Le major général baron Giesl de Gieslingen déclara que les armées ne pouvaient renoncer à requérir certains services des habitants des territoires occupés. Il en cite plusieurs exemples. Dans un pays dont on n'a pas de carte, force est bien de recourir aux habitants pour se faire guider. S'il faut franchir une rivière et si l'on manque du

1. Actes III, p. 122 et suiv.

matériel nécessaire, on pourra demander aux habitants des villages voisins de construire un pont. Le dernier exemple cité par le Major Giesl de Gieslingen est infiniment plus significatif. Dans les batailles modernes, dont le front couvre parfois des centaines de kilomètres et qui durent plusieurs jours, les soldats sont épuisés. Le représentant de l'Allemagne trouvait légitime qu'on fit appel aux habitants pour élever des fortifications de campagne. La conduite des Allemands pendant cette guerre montre que leur Etat-major n'avait pas changé d'avis sur ce point.

Deux tendances s'étaient fait jour à la conférence : L'une cherchant à sauvegarder avant tout la liberté des armées, l'autre essayant de protéger le plus possible des habitants des territoires envahis. Cette dernière tendance prévalut, mais les Puissances opposées à l'article 22 *a*, bien qu'elles n'aient pas fait de réserve ne l'acceptaient qu'avec des restrictions mentales. L'accord n'était réalisé qu'en apparence.

On le vit bien quand on voulut tirer une des conséquences de l'article 22 *a*, c'est-à-dire quand on voulut faire adopter l'article 44 qui interdisait de demander aux nationaux ennemis des renseignements sur leurs armées. Le lieutenant général Jonkheer den Beer Portugaël fit de son mieux pour désarmer l'opposition. Il rappela que tout le monde n'a pas le courage et la présence d'esprit du Prussien cité par l'historien Archenholz. On lui avait demandé : « Où sont les vôtres ? Quel est leur nombre, quel est leur dessein ? » Il répliqua : « Cherchez-les, comptez-les et allez le leur demander. » Et puis n'est-il pas odieux de contraindre des hommes à trahir leur patrie ? Quelle alternative leur offre-t-on ? Etre fusillés tout de suite par l'envahisseur s'ils refusent de répondre, ou être dans la suite condamnés à mort comme traîtres par les tribunaux de leur pays.

Cette dernière assertion n'était pas exacte. Ceux qui four-

nissent ainsi des renseignements à l'ennemi le font sous l'empire d'une contrainte invincible : ils ne peuvent pas être considérés comme responsables. Le Major Giesl de Gieslingen le fit observer (1).

Les opposants avaient accepté l'article 22 *a* parce qu'il était conçu en termes assez vagues pour permettre de l'éluider en cas de besoin : ils se refusèrent à admettre la conséquence précise que l'on voulait en tirer. On s'acheminait vers des réserves. Le baron Marschall de Bieberstein (2) eut l'idée originale de prétendre que si l'Allemagne rejetait l'article 44 c'était afin de mieux assurer l'application de l'article 22 *a*. D'après l'adage : « qui dicit de uno negat de altero » disait-il, on considérerait comme permis tous les actes qui ne seraient pas défendus expressément par la convention, en supprimant l'article 44, on évitait cette interprétation fâcheuse. Ce scrupule était excessif. De ce qu'on tire une conséquence d'un principe général, on ne peut pas conclure que toutes les autres sont exclues. Il n'en est ainsi que lorsqu'on énumère limitativement les corollaires que seuls on agrée. Mais tel n'est pas le cas de l'article 44 : ce point ne saurait faire de doute.

L'Allemagne signa donc la Convention IV sous réserve de l'article 44 du règlement annexe. L'Autriche-Hongrie, le Japon, le Monténégro et la Russie l'imitèrent.

Il est clair que l'article 44 disparaît au regard de ces Puissances si l'on s'en tient au système adopté par la pratique. Mais l'article 22 *a* lui-même subsiste-t-il ? La formule de l'article 22 *a* est générale : « il est défendu de forcer les nations de l'Etat avec lequel on est en guerre à prendre part aux hostilités ». Quels sont les actes qui sont frappés de cette prohibition. Il est difficile de le dire avec précision. Cependant il nous semble qu'une des interdictions qui découle le plus naturellement de l'article 22 *a* est celle que

1. Actes I, p. 86.

l'article 44 édicte. Comment prétendre maintenir le principe si on en repousse la conséquence logique ? Ces serait tomber dans une contradiction flagrante. D'ailleurs l'étude des travaux préparatoires que nous venons de faire, nous confirme absolument dans l'opinion que l'article 22 *a* se trouve abrogé indirectement par la réserve qui détruit l'article 44. Mais ce n'est là qu'une opinion, nullement une certitude.

Voyons maintenant les difficultés qui résultent de l'introduction de réserves dans des conventions sur le droit de la guerre. Supposons une guerre entre plusieurs Etats qui n'ont pas fait de réserves et qui sont parties à la Convention IV. Puis un Etat qui a fait des réserves prend part à la lutte. Quel sera l'effet de cette intervention sur l'application de la Convention IV ? La réserve supprime les articles qui en ont fait l'objet dans les rapports de cette dernière Puissance et des autres belligérants. Les supprime-t-elle aussi dans les rapports des anciens belligérants ? Certainement en vertu du principe de l'égalité qui doit exister entre nations en guerre. Alors cette intervention va modifier le droit de la guerre en plein milieu des hostilités ? Conséquence détestable des réserves, ce changement entraînera à sa suite une foule d'inconvénients. Les soldats qui voient ainsi disparaître brusquement des règles qu'on leur avait ordonné de respecter ne seront-ils pas tentés d'agrandir la brèche qui vient d'être pratiquée dans le traité ?

La situation sera encore plus trouble, si l'on ne sait pas au juste si la Puissance qui intervient dans le conflit est vraiment belligérante. Pendant la dernière guerre, certains Etats ont joué un rôle qui n'était pas net, nous n'en voulons citer pour exemple que la Grèce. Etait-elle en guerre avec les Empires centraux jusqu'à la déposition du roi Constantin ? Il est difficile de l'affirmer ou de le nier. Supposons une guerre où la Convention IV s'applique intégralement. Une puissance qui a fait des réserves intervient comme l'a fait la Grèce pendant la dernière guerre. Les réserves qu'elle a formulées

s'étendront-elles aux autres puissances ? Si un belligérant y a avantage, il prétendra qu'il peut se prévaloir de ces réserves. Si les autres en souffrent un dommage, ils soutiendront qu'il a violé la Convention et c'est l'existence de la Convention tout entière qui sera menacée.

Nous pouvons donc constater facilement combien les réserves rendent les grandes conventions peu solides, alors même qu'elles n'auraient pour effet que d'en supprimer quelques articles.

Or, il n'est pas sûr du tout que les réserves introduites dans les conventions de La Haye sur le droit de la guerre n'aient pas pour effet de détruire toute la convention. Toutes ces conventions contiennent une clause disant que « la convention n'entrera en vigueur que si tous les belligérants l'ont signée et ratifiée ». Et s'ils ont signé ou ratifié sous réserve la convention s'appliquera-t-elle ? Nous n'en savons rien. Mais en cas de guerre, le premier belligérant venu pourra prétendre que la convention est inapplicable à cause de cet article et alors une fois de plus, elle risquera de disparaître.

Pendant la dernière guerre, la Convention IV n'était pas en vigueur, mais si elle l'avait été, il aurait fallu un miracle pour qu'elle puisse subsister à cause des réserves dont elle avait été l'objet et qui accroissaient tant la fragilité inhérente à ce genre de traités.

Convention V concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre.

La Convention IV qui réglemeute les lois et coutumes de la guerre sur terre est complétée par la Convention V qui traite de la neutralité en cas de guerre terrestre.

Cette convention n'embrasse pas l'ensemble de la matière. Elle se contente de résoudre quelques problèmes qui se posent fréquemment.

Certaines questions qui ont été discutées à la conférence ne figurent pas dans le traité, parce qu'un accord avait été tout à fait impossible. C'est ainsi que le chapitre IV qui dans le projet réglementait la propriété neutre a presque disparu dans la rédaction définitive. Des divers articles proposés, un seul a survécu : l'article 19 qui porte sur le régime du matériel de chemins de fer provenant du territoire de puissances neutres. En cas de nécessité impérieuse, ce matériel pourra être utilisé par un belligérant, mais réciproquement, la puissance neutre pourra se servir du matériel provenant du territoire du belligérant. De part et d'autre, des indemnités seront dues en proportion du matériel utilisé et de la durée de l'utilisation.

Cet article, dernier vestige du chapitre IV primitif, n'existe même plus à l'égard de tous les contractants. La République Argentine l'a rejeté par une réserve expresse. Vu le caractère fragmentaire du traité, cette réserve ne cause pas de complications et n'a pas de répercussion sur d'autres articles.

La Grande-Bretagne a fait aussi des réserves : elles suppriment tout le chapitre III intitulé : Des personnes neutres. Son premier article donne une définition du neutre : c'est le national d'un Etat qui ne prend pas part à la guerre. C'est là une notion difficilement contestable, pourquoi donc la Grande-Bretagne l'a-t-elle rejetée ainsi que les deux articles suivants qui énumèrent, l'un les actes qui font perdre à une personne sa qualité de neutre et l'autre les actes qui sont compatibles avec cette même qualité ?

Lord Reay (1) exposa à la deuxième commission les raisons de cette attitude. Pour la Métropole, ces dispositions n'auraient pas fait difficulté, mais il n'en était pas de même pour les colonies anglaises. Comme tous les pays neufs, elles comptent un grand nombre d'étrangers. Or le projet disposait que les Etats belligérants ne pourraient pas requérir des

1. Actes III, p. 41.

neutres, des services ayant trait à la guerre (art. 64 du projet). Les colonies anglaises se seraient trouvées de ce fait, dans un état d'infériorité marquée. De plus, n'est-il pas naturel de demander aux neutres de défendre les intérêts du pays où ils sont installés, c'est-à-dire au fond, les leurs ?

Bien que ces dispositions adoptées par la Convention V ne condamnent pas formellement la mobilisation des neutres, l'Angleterre a préféré les exclure pour laisser une entière liberté à ses colonies.

Ces réserves suppriment un chapitre entier de la convention, mais comme il n'avait aucun lien avec les autres, sa disparition ne crée aucune difficulté spéciale, c'est pourquoi nous ne nous y arrêtons pas plus longtemps.

Convention VI relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités

Avec cette convention nous entamons l'étude des conventions qui réglementent certains points du droit de la guerre sur mer. Comme nous l'avons vu, les cours des prises française et anglaise ont appliqué cette convention et les réserves dont elle avait été l'objet, zèle excessif pour une convention qui n'était pas en vigueur. Quelle est l'histoire de ces réserves, qui ont eu cette influence inattendue ?

Au début de la guerre, il arrive toujours que des navires de commerce, non prévenus des hostilités, soient amarrés dans les ports de l'ennemi ou qu'ils soient rencontrés en mer par les croiseurs de celui-ci. La Russie proposa d'accorder dans le premier cas un délai suffisant pour le départ du navire. Ce point de vue ne fut pas admis et la convention, dans son article premier, se borne à émettre un vœu en ce sens. Le navire pourra donc être saisi, mais il devra être restitué à la fin des hostilités et si on le réquisitionne, il faudra payer une indemnité.

Le projet comportait des dispositions analogues pour les navires rencontrés en mer, mais elles soulevèrent une vive opposition (1) surtout de la part de la délégation allemande. M. Kriege fit observer que la possibilité de saisir le navire serait un droit illusoire, si la conduite dans un port national était pratiquement impossible. On créait ainsi entre les belligérants, une inégalité qui profiterait aux puissances qui ont des établissements nombreux répartis dans le monde entier. La question fut mise aux voix et le scrutin donna le résultat suivant : 6 voix pour, 6 voix contre et 3 abstentions. C'était un échec.

La délégation italienne proposa une transaction : on permettrait la destruction de la prise, mais avec l'obligation de verser une indemnité dans ce cas. Cette proposition fut adoptée par 8 voix contre 4. Une partie de l'opposition subsistait. M. Kriege (2) déclara ne pas se rallier au nouveau texte qui laissait subsister l'inégalité entre les divers Etats en imposant de lourdes charges financières à ceux qui couleraient des vaisseaux de commerce appartenant à l'ennemi. L'Allemagne signa donc sous réserve des articles 3 et 4, § 2.

La Russie s'associa à ces réserves, ce qui contrastait quelque peu avec son attitude première.

Convention VII relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre

Cette convention traite d'un sujet qui aurait pu être fort intéressant. Depuis la déclaration de Paris du 26 avril 1856, la guerre de course a été abolie. Cependant, depuis cette date, chaque fois qu'une guerre a éclaté, les belligérants se sont efforcés d'augmenter la puissance de leur marine de guerre, par l'adjonction de vaisseaux de commerce qui sont armés

1. Actes III, p. 943.

2. Actes III, p. 918.

en vue de leur nouvel usage : ce sont les navires auxiliaires. La Convention VII s'est contentée d'enregistrer les points sur lesquels tout le monde était d'accord, c'est-à-dire les conditions auxquelles les bâtiments ainsi armés doivent satisfaire, pour se distinguer des anciens corsaires (être sous l'autorité et le contrôle de l'Etat dont ils portent le pavillon, avoir des signes apparents indiquant qu'ils sont devenus vaisseaux de guerre, etc.). Malheureusement la convention a négligé de trancher les deux seules questions épineuses qui se posaient. Ces transformations pourraient-elles être définitives ? Pourraient-elles se produire en haute mer ? Quelques années auparavant, ce dernier problème s'était présenté. Des navires russes qui s'étaient ainsi transformés pendant la guerre avec le Japon avaient vu leur changement vivement critiqué.

La convention est absolument muette sur ce point ; peut-être avait-elle gardé ce silence prudent pour éviter des réserves. Dans ce cas, elle aurait bien mal réussi, car la Turquie a cru nécessaire d'en formuler une.

Au début de la huitième séance plénière, le gouvernement ottoman fit savoir : « qu'il ne s'engageait nullement à reconnaître la qualité de vaisseaux de guerre aux navires qui, se trouvant dans ses eaux ou en haute mer, sous pavillon de commerce, seraient transformés à l'ouverture des hostilités. » Cette réserve ne porte aucune atteinte à la Convention puisqu'elle vise un point de droit qui n'y est pas contenu. Remarquons seulement que si la Convention laissait la question entière, la réserve de la Turquie ne la résout pas davantage. « Le gouvernement ottoman ne s'engage nullement à reconnaître » : qu'est ce que cela signifie ? Niera-t-il ou admettra-t-il la qualité de vaisseau de guerre ? Cette réserve énigmatique ne nous instruit en rien des intentions de la Turquie : c'était peut-être ce qu'elle recherchait.

*Convention VIII relative à la pose des mines automatiques
de contact*

Cette convention avait un objet restreint mais important. Les mines sont des engins de guerre redoutables pour les neutres aussi bien que pour les belligérants. Même longtemps après la cessation des hostilités elles font courir de graves dangers à la navigation pacifique. On s'en était rendu compte au lendemain de la guerre russo-japonaise. Ce n'est pas tout. Les mines peuvent être une source de conflits internationaux. Croit-on qu'un Etat puisse voir d'un œil indifférent la destruction de ses navires et la mort de ses nationaux? Pour toutes ces raisons, une stricte réglementation de l'usage des mines présentait un intérêt considérable. Mais d'autre part, les nations qui ont une marine moins puissante que celle de leurs adversaires trouvent dans ces engins un auxiliaire précieux et désirent en user avec le moins de restrictions possible. Ces deux tendances opposées se manifestèrent à la Conférence de La Haye. Le projet primitif comportait une réglementation assez étroite. Il distinguait : 1^o les mines flottantes : elles devraient devenir inoffensives au bout d'une heure, donc limitation dans le temps ; 2^o les mines amarrées : elles ne devraient pas être posées au delà d'une certaine distance des côtes des belligérants. Donc limitation dans l'espace. Une restriction était il est vrai apportée à cette prohibition ; il était permis de semer des mines amarrées dans la sphère immédiate d'activité des belligérants à condition qu'elles devinssent inoffensives au bout de deux heures.

Sir Ernest Satow (1) au nom de la délégation britannique demanda la suppression de ce tempérament. Au contraire la délégation allemande se montrait hostile à toute réglementation du droit de poser des mines amarrées (2). De ces deux

1. Actes III, p. 290 à 292.

2. Le baron Marschall de Bieberstein disait que la conscience, le bon

points de vue, lequel allait l'emporter? Le scrutin ne dégaugea que de très faibles majorités en faveur du projet (1).

Dans ces conditions, les articles qui avaient trait au périmètre dans lequel il serait licite de poser des mines disparurent. C'était un succès pour la délégation allemande.

La délégation anglaise ne fut pas satisfaite. Son mécontentement se traduisit par une réserve. En apposant leur signature, les plénipotentiaires anglais déclarèrent que le simple fait que cette convention ne défendait pas un acte, ne devait pas être considéré comme privant le gouvernement britannique du droit d'en contester la légitimité. C'est évidemment la possibilité de semer des mines amarrées en haute mer qui est visée ici.

Cette réserve est assez originale. D'ordinaire les réserves traduisent le sentiment qu'il y a trop d'obligations dans la convention et grâce à elles, on en rejette quelques-unes. Ici, c'est l'inverse, chose infiniment plus rare. Ce qui ne l'est pas moins, c'est que cette réserve ne porte aucune atteinte à la convention qui subsiste en entier et avec toute sa force obligatoire.

Les autres réserves dont la Convention VIII a fait l'objet sont semblables à celles que nous avons coutume de rencontrer, mais elles ont une importance très inégale.

La France et l'Allemagne ont fait une réserve très anodine et qui est plutôt favorable à une bonne exécution du traité. Cette réserve vise l'article 2 que nous avons déjà critiqué dans notre introduction : il défend aux puissances contractantes de poser des mines devant un port dans *le seul but* d'intercepter la navigation commerciale. Il y a là, un élément subjectif qui rend la disposition d'une inutilité manifeste.

sens et le sentiment des devoirs imposés par les principes d'humanité, seraient les guides les plus sûrs pour les marins allemands. On ne s'en est guère aperçu pendant la dernière guerre.

1. Art. 2 du projet : 15 oui, 11 non, 10 abstentions, 8 absents. Art. 3 du projet : 14 oui, 11 non, 10 abstentions, 9 absents. Art. 4 du projet : 14 oui, 9 non, 12 abstentions, 9 absents.

Tout au plus, pourrait-elle servir de prétexte à des contestations. Le baron Marschall de Bieberstein l'a rejetée. La France s'est associée à cette réserve qui prive la convention d'un article qui n'aurait eu aucun effet : la perte n'est pas grande.

Très graves sont au contraire les réserves que nous allons examiner maintenant. Elles s'attaquent aux trois interdictions que nous avons mentionnées et qui forment la partie essentielle de la convention. Ces trois prohibitions imposaient aux Etats contractants, la modification d'une partie de leur matériel naval de guerre. Le budget des pays pauvres allait, de ce fait, supporter une lourde surcharge : aussi n'ont-ils pas accueilli favorablement le projet. Devant cette attitude, on a craint à La Haye de voir se produire un trop grand nombre de réserves. On a voulu les éviter, mais le remède a été pire que le mal. L'article 6 déclare que : « Les puissances contractantes qui ne disposent pas encore de mines perfectionnées telles qu'elles sont prévues par la présente convention... s'engagent à transformer aussi tôt que possible leur matériel de mines afin qu'il réponde aux prescriptions sus-mentionnées. » On introduisait ainsi une sorte de terme potestatif qui compromettait dangereusement l'exécution du traité. Et vers quelles impossibilités ne marchait-on pas grâce à ce malencontreux article 6 ! Faisons l'hypothèse suivante. Certaines puissances riches et bien outillées s'empressent de se conformer à la Convention. D'autres obligées de ménager leurs ressources pécuniaires prennent leurs temps et mettent à profit l'article 6. Dans l'intervalle, une guerre éclate et la Convention VIII est applicable car tous les belligérants y sont parties. Seulement grâce à l'article 6, les prohibitions de cette convention ne vont peser que sur les puissances qui ont modifié leur outillage. Ce résultat injuste est inacceptable, car on ne peut vraiment pas forcer les belligérants à lutter à armes inégales. La Convention VIII s'applique et ses conséquences doivent être rejetées. Comment sortir d'une pareille difficulté ?

On conviendra que ce n'était pas la peine de risquer de créer en fin de compte une situation sans issue pour aboutir à des réserves. Le Siam et la République Dominicaine ont signé sous réserve du paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} : celui qui défend l'emploi de mines non amarrées qui ne deviendraient pas inoffensives une heure après leur immersion. Cette réserve fait prévoir que les deux autres prohibitions de l'article 1^{er} ne s'appliqueront pas non plus ; elles visent les mines de contact amarrées et les torpilles qui ne deviendraient pas inoffensives après avoir manqué leur but. Si par aventure, un navire venait à sauter en heurtant une mine qui aurait rompu ses amarres, il suffirait de prétendre que c'était une mine flottante pour se tirer d'affaire. Les trois interdictions que nous venons de mentionner forment la seule partie intéressante de la convention, le reste est dépourvu de force obligatoire, ce sont des promesses que les Etats peuvent négliger chaque fois qu'il leur plaira. Ainsi par contre-coup, la réserve du Siam et de la République Dominicaine a pour effet de rendre la Convention VIII inutile.

Supposons maintenant qu'une guerre éclate entre un grand nombre de puissances importantes et que la Convention VIII s'applique et soit respectée. La République Dominicaine intervient. L'intervention de cet Etat, dépourvu de toute flotte de guerre, sera insignifiante, mais elle aura pour effet de modifier complètement et sur un point capital le droit de la guerre maritime.

Il y a une disproportion choquante entre la cause et l'effet (1) et cela montre combien les réserves rendent précaire l'existence des grandes conventions.

La réserve de la Turquie fait directement ce que la réserve du Siam et de la République Dominicaine avait fait par ricochet. La Turquie (2) a déclaré ne vouloir se soumettre à aucune

1. Croit-on que les grandes puissances vont pour cette raison avoir deux sortes de mines dans leurs arsenaux ?

2. Actes I, p. 280.

des trois interdictions édictées par la Convention VIII. Elle en donnait deux raisons : d'abord les perfectionnements qui devaient être apportés à la fabrication des mines n'étaient pas assez connus pour qu'on puisse s'engager à les employer. Sans doute, on ne dispose pas de procédés d'une efficacité infaillible, mais on peut en employer qui diminueraient sérieusement les dangers que les mines font courir aux navires de toute nationalité. Ce n'est pas parce qu'on ne peut pas réaliser intégralement une amélioration qu'il faut la repousser en bloc. A quoi bon jeter le manche après la cognée ?

De plus Turkhan Pacha fit observer que le gouvernement ottoman ne pouvait accepter aucune limitation des moyens de défense dont il disposait pour interdire le passage des Détroits soit en cas de guerre, soit simplement pour en faire respecter la neutralité (1).

Que reste-t-il de la Convention VIII après la réserve de la Turquie, rien ou à peu près, car ce qui subsiste n'aura aucune espèce d'influence sur la conduite des contractants. On peut dès lors se demander, à quoi il peut bien servir de signer une convention, si c'est à condition qu'elle ne s'applique pas. La portée d'une manifestation de ce genre nous échappe.

Convention IX concernant le bombardement par les forces navales en temps de guerre

Cette convention interdit le bombardement des ports, villes, villages, habitations et bâtiments non défendus. C'est fort bien. Mais à quoi reconnaîtra-t-on en pratique, qu'une ville est défendue ? La présence de fortifications ne suffira pas à le faire présumer nous dit la convention. Il faudra donc attaquer une ville pour voir si elle n'est pas défendue ? C'est

1. Au cours de la dernière guerre les mines flottantes ont été en effet très précieuses pour la défense que les Turcs ont opposée et c'est en grande partie grâce à elles que les Alliés n'ont pas pu forcer le passage des Dardanelles.

étrange et le principe posé ne sert pas à grand'chose. Le rédacteur ont voulu le préciser sur quelques points et cela n'a pas été sans soulever des réclamations de la part de certaines délégations.

C'est ainsi que le second paragraphe de l'article 1^{er} prescrit de ne pas bombarder une localité pour le seul fait que des mines automatiques de contact se trouvent mouillées devant elle.

Le capitaine de vaisseau Ottley, au nom de la délégation anglaise, combattit ce texte avec un grand luxe d'arguments. On prétend, disait-il, que les mines constituent une défense passive car elles n'atteignent l'ennemi que s'il s'approche, n'en est-il pas de même des canons ? C'est seulement en s'approchant qu'on risque de recevoir des obus et c'est moins dangereux que de heurter une mine. Cet engin redoutable est en plus aveugle : il frappe les neutres aussi bien que les belligérants. Il convient d'en limiter l'emploi aux cas où l'utilité en est incontestable. Or, dans l'hypothèse qui nous occupe à quoi peuvent bien servir les mines ? La ville n'étant pas défendue ne devra pas être bombardée. Peut-être veut-on éviter ainsi la destruction des chantiers de constructions ou d'établissements militaires que l'ennemi considère comme de nature à lui nuire. Mais alors, les mines constituent une véritable défense. Pourquoi priver l'autre belligérant de ses moyens d'attaque ? Et si l'on accorde une immunité à une localité ennemie, ne doit-on pas avoir « le droit d'en faire usage sans s'attendre à être détruit par cette localité inviolable sous le prétexte bizarre qu'elle n'est pas défendue (1) ? » Toutes ces raisons ne modifièrent pas l'opinion de la majorité et le scrutin le montra bien : 22 voix se prononcèrent pour le maintien de la disposition, 5 contre et il y eut 10 abstentions. Cette règle passa donc dans la convention, mais comme l'opposition de son côté n'avait pas cédé, on aboutit à des

1. Actes III, p. 383.

réserves (1) une fois de plus. Quatre des principales puissances navales rejetèrent le second paragraphe de l'article 1^{er} : l'Angleterre, l'Allemagne, le Japon et la France.

Une autre réserve moins importante se produisit de la part du Chili, au sujet de l'article 3. Cet article apportait une exception, au principe de l'inviolabilité des localités non défendues. On pourrait les bombarder en cas de refus d'obtempérer à un ordre de réquisition.

Pour éviter des abus, la délégation espagnole avait proposé d'ajouter que les réquisitions ne devraient pas excéder ce que le navire aurait pu se procurer dans un port neutre. Ce système ne fut pas accepté. On prit cependant quelques précautions : les réquisitions ne devraient pas excéder les besoins présents de la force navale, ce qui n'est pas très précis et elles devraient être en rapport avec les ressources de la localité. Le Chili estima ces garanties insuffisantes, d'où sa réserve. Pour lui, la règle de l'inviolabilité des localités non défendues ne subira pas la restriction apportée par l'article 3.

*Convention X pour l'adaptation à la guerre maritime
des principes de la Convention de Genève*

Comme l'indique son titre, cette convention est une imitation. Les réserves, dont elle a été l'objet, ne sont pas non plus nouvelles, à l'exception d'une seule.

La Perse et la Turquie ont signé l'une sous réserve du Lion et du Soleil, l'autre sous réserve du Croissant Rouge comme emblème. Nous avons déjà vu à propos de la convention de Genève les difficultés qui en résultent, nous n'y reviendrons pas. Notons cependant que ces réserves ont reçu un accueil très différent à Genève et à La Haye. A Genève, elles se sont heurtées à une hostilité non dissimulée, au contraire à La

1. Actes I, p. 89.

Haye, elles ont été agréées avec la plus grande facilité, car les plénipotentiaires de la Conférence de la Paix désiraient satisfaire tout le monde.

Les réserves de la Chine et de l'Angleterre au sujet des sanctions ne présentent rien non plus d'original, elles ont pour cause les mêmes motifs et pour effet les mêmes inconvénients que celles formulées à propos de la conférence de Genève.

Sur un point particulier cependant la Grande-Bretagne a articulé une réserve nouvelle. C'est au sujet de l'article 12. Ce texte décide, que tout navire de guerre d'une partie belligérante peut se faire remettre les blessés, malades ou naufragés qui se trouvent à bord des bâtiments qui les ont recueillis quelle que soit la nationalité de ces bâtiments. L'intérêt d'un belligérant à profiter de ce texte est certain. En effet, parmi les naufragés, il peut y avoir des hommes valides. Si on écartait l'article 12, il est à craindre que les belligérants, sachant qu'ils ne peuvent faire prisonniers les ennemis qui auraient trouvé asile à bord de navires neutres n'écartent ces derniers. L'humanité ne gagnerait rien à ce changement. Cette argumentation ne parvint pas à convaincre la délégation anglaise.

Sir Edward Fry (4) déclara que le droit d'exiger la remise des marins ennemis ainsi recueillis, ne pouvait être admis et que c'était contraire aux principes actuels du droit international. M. Renault soutint le contraire, mais la délégation anglaise n'en signa pas moins sous réserve de l'article 12.

*Convention XII relative à l'établissement
d'une cour internationale*

Cette convention a tenté d'organiser une cour internationale de prises qui serait un tribunal d'appel par rapport aux cours nationales. Cette convention est dépourvue de tout intérêt

pratique, car elle n'a jamais été ratifiée. Nous étudierons par suite assez rapidement les réserves qu'elle a soulevées.

Ces réserves visent le choix des juges et la composition du tribunal. Il était impossible d'admettre que toutes les puissances représentées à La Haye puissent nommer un juge : un tribunal qui compterait 44 membres ne pourrait jamais rendre la justice d'une manière satisfaisante. On fixa à 15 le nombre des juges. Il fallait donc faire un choix. L'article 15 décida que les huit principales puissances maritimes nommeraient chacune un juge permanent. Les 7 autres sièges seraient répartis entre les juges nommés par les puissances secondaires suivant un système de roulement déterminé par une annexe. En plus, l'article 16 décidait qu'en cas de guerre, la puissance intéressée pourrait se faire représenter par un juge.

Malgré l'article 16, un certain nombre de petits Etats se jugèrent sacrifiés. Cuba, l'Equateur, le Guatemala, Haïti, la Perse, le Salvador, le Siam, la Turquie et l'Uruguay signèrent sous réserve de l'article 15. Cette réserve empêchait le système de roulement prévu de fonctionner : la constitution du tribunal devenait dès lors impossible. C'est là certainement une des raisons pour lesquelles cette Convention n'a jamais été ratifiée par les Etats signataires.

*Convention XIII concernant les droits et les devoirs
des puissances neutres en cas de guerre maritime*

A la suite de la Convention IV, qui règle les lois et coutumes de la guerre sur terre, les négociateurs de La Haye avaient placé une Convention sur la neutralité en cas de guerre sur terre. Ils firent de même pour la guerre maritime et les conventions qui en traitent sont complétées par la Convention XIII, sur la neutralité en cas de guerre sur mer. Ces deux conventions sur la neutralité ont un trait commun : quelques problèmes seulement y sont abordés, ce qui ne veut pas dire qu'ils soient toujours résolus.

La pratique des Etats différait sur nombre de points fondamentaux. On a tenté de l'unifier à La Haye, le plus souvent d'ailleurs une entente n'a pas pu être obtenue et des réserves se sont produites; seulement comme elles sont très nombreuses et très différentes, il est difficile de les grouper d'une manière rationnelle. Pour en faire une étude claire, le mieux est encore d'examiner successivement les articles qui en font l'objet.

L'article 10 a été frappé d'une réserve par la Turquie. Cet article dérivait de l'article 32 de la proposition britannique. La question posée était la suivante : un belligérant a-t-il toujours le droit de passer dans les eaux territoriales d'un neutre ? La proposition britannique répondait par l'affirmative. Mais d'autre part un neutre peut poser des mines dans ses eaux territoriales afin de défendre sa neutralité. Tout passage devient à peu près impossible. Quelle solution admettre ? Faute d'avoir pu s'entendre, on adopta une formule qui laissait le problème à peu près entier. L'article 10 déclare que : « le simple passage d'un navire de guerre dans les eaux territoriales ne compromet pas la neutralité d'un Etat ». Le neutre reste donc libre de choisir l'attitude qui lui paraîtra opportune. Cependant cet article implique l'idée que ce passage est légitime en droit quoiqu'on puisse s'y opposer en fait. Le gouvernement ottoman prit nettement parti. Il fit savoir qu'il considérerait ce passage comme une violation de sa neutralité et n'accepterait aucune limitation de ses droits sur les Détroits : d'où le rejet de l'article 10 (1).

L'article 11 a soulevé une réserve de la part de l'Allemagne. Cette clause ne porte d'ailleurs que sur une question de détail. Elle décide qu'une puissance neutre peut laisser les belligérants se servir de ses pilotes brevetés. C'est une simple faculté donnée aux contractants, or les conventions internationales sont faites pour créer des obligations et non des facultés. Aussi

1. Actes I, p. 285.

la réserve de l'Allemagne ne nuit-elle guère à la convention.

L'article 12 traite d'un sujet autrement plus important : le délai accordé aux navires de guerre des belligérants pour séjourner dans un port neutre. Suivant les Etats, les règles variaient sur ce point. La pratique française laissait l'Etat neutre libre, au contraire, la pratique anglaise la plus récente limitait le droit d'asile à vingt-quatre heures. A La Haye cette divergence apparut clairement : La proposition russe permettait à l'Etat neutre de fixer le délai qui lui semblerait le plus juste. Au contraire, les propositions britannique et japonaise adoptaient la règle des vingt-quatre heures. La rigueur de ce dernier système avantagait beaucoup les nations dont les possessions sont réparties sur toute la surface du globe. Une vive opposition se manifesta. La sous-commission n'ayant pas pu trancher le différend, il fut renvoyé devant le comité d'examen, avec l'espoir que celui-ci découvrirait un terrain d'entente. La délégation allemande proposa une transaction : Si le port neutre est situé à proximité du théâtre des hostilités, la règle des vingt-quatre heures s'applique, sinon le neutre peut choisir un autre délai. On objecta qu'à notre époque, avec la facilité et la rapidité du déplacement des flottes de combat, il serait malaisé de déterminer le théâtre des hostilités et que les différents neutres ne manqueraient pas de prendre des décisions contradictoires. Pendant deux mois, un accord fut impossible. Pour terminer ce débat, on admit un texte où l'on versa les deux systèmes opposés : c'est l'article 12. Il reconnaît en principe la règle des vingt-quatre heures, mais seulement à défaut de dispositions spéciales de la puissance neutre. Le système allemand qui distinguait entre deux sortes de délais n'avait pas prévalu. L'Allemagne en manifesta quelque mécontentement et signa sous réserve de l'article 12. Quelques puissances secondaires, la République Dominicaine, la Perse et le Siam suivirent son exemple.

L'Allemagne rejeta également l'article 13 qui applique le système de l'article 12, aux navires de guerre des belligérants

qui se trouvent dans un port neutre au moment de la déclaration de guerre. Il est clair que si l'on répudie l'article 12, on est logiquement conduit à exclure aussi l'article 13. Pourtant la République Dominicaine, la Perse et le Siam ne l'ont pas fait. Faut-il considérer l'article 13 comme abrogé implicitement par la réserve de l'article 12, puisqu'une différence de traitement se comprendrait difficilement pour deux hypothèses si voisines ? Mais alors pourquoi n'avoir pas énoncé de réserve comme l'Allemagne ? Ce silence ne signifie-t-il pas plutôt que ces Etats ont voulu distinguer entre les deux cas ? Rien dans les travaux de la conférence ne permet d'interpréter la volonté de ces trois Etats : l'existence de l'article 13 reste donc un peu douteuse à leur égard. C'est l'inconvénient ordinaire des réserves.

La question de l'approvisionnement des navires de guerre des belligérants dans les ports neutres a été aussi féconde en difficultés que celle de leur séjour. Les deux tendances opposées de la pratique se sont traduites à la Conférence de La Haye par des propositions contradictoires. La proposition russe permettait aux bâtiments de guerre de compléter leurs approvisionnements normaux. Au contraire, les propositions anglaise et japonaise ne permettaient au navire belligérant que de charger ce qu'il lui fallait pour gagner le port le plus proche de son pays.

Pour ce qui est du ravitaillement en dehors du combustible, l'accord se fit assez vite sur un texte libéral. Il fut décidé que les vaisseaux de guerre des belligérants pourraient compléter leur approvisionnement normal du temps de paix. Le ravitaillement en combustible au contraire suscita de vives discussions, car suivant la formule expressive de M. Tcharykow « si un homme sans vivres est un cadavre, un navire sans charbon est une épave ». Une entente ayant été impossible, on résolut la question suivant la méthode déjà employée pour l'article 12 : on adopta en principe la règle britannique, mais en permettant aux signataires, de transcrire dans leur légis-

lation la règle de la proposition russe. Lorsqu'on avait appliqué cette manière de procéder à l'article 12, ni l'Angleterre, ni le Japon n'avaient formulé de réserves, pourquoi ces puissances en ont-elles énoncées à propos de l'article 19 ? C'est à cause d'une modification qui avait été apportée à son texte primitif.

Le Comité d'examen avait ajouté à l'article 19, un paragraphe disposant que le ravitaillement et la prise de combustible ne donneraient pas le droit de prolonger la durée légale du séjour. Cette règle combinée à celle des vingt-quatre heures pouvait être d'une extrême sévérité.

M. Tcharykow fit observer que le navire belligérant pourrait fort bien ainsi ne pas avoir le temps d'opérer le chargement légal qui lui était accordé par l'article 19. En plus, l'application de ce texte risquerait d'entraîner de sérieuses difficultés pour les neutres. Si l'Etat neutre est puissant, il pourra obliger le navire belligérant à partir, mais s'il est faible, il se trouvera dans une situation extrêmement délicate. Forcé de mécontenter l'une des deux parties, il sera exposé à des représailles.

La délégation japonaise s'opposa résolument à la suppression du dernier alinéa de l'article 19. En effet disait M. Tsuzuki, il y aura une équivoque. L'article 12 dit que les solutions qu'il énonce, s'appliqueront, sauf dans certains cas prévus par la convention. L'article 19 est-il un de ces cas ? Ou bien faudra-t-il admettre que l'article 12 s'appliquera en dépit de l'article 19 ? Comment le savoir si l'on supprime le dernier paragraphe de l'article 19 ? De plus, le Japon n'avait donné son adhésion à la solution transactionnelle de l'article 12, que dans l'espoir qu'une durée déterminée serait fixée. Avec la suppression du dernier paragraphe de l'article 19, cette certitude s'évanouit.

Malgré ces objections, l'amendement de M. Tcharykow fut voté par 27 voix contre 5 et 10 abstentions. Le Japon et la Grande-Bretagne n'ayant pu faire triompher leur point de vue

signèrent sous réserve de l'article 19. Chose curieuse, la Perse et le Siam qui avaient rejeté l'article 12, s'associèrent à cette réserve et exclurent également l'article 19, ce qui est d'une logique contestable.

Si un navire belligérant profite du droit de se ravitailler dans un port neutre, pourra-il y revenir à brève échéance pour renouveler ses approvisionnements ? si oui, le port neutre risque de devenir une base d'opérations pour les belligérants. L'Angleterre proposa d'imposer un délai de trois mois en faisant valoir qu'elle l'avait déjà appliqué pendant la guerre de Sécession. On fit observer que ce délai raisonnable du temps de la navigation à voile, était devenu trop rigoureux pour notre temps. Malgré l'opposition de l'Allemagne, du Brésil et de la France le délai de trois mois fut adopté. L'Allemagne seule persista dans son opposition et rejeta l'article 20 par une réserve.

Le droit de venir se réfugier ou se ravitailler dans un port neutre doit-il être étendu aux prises ? Sur ce point comme sur tant d'autres, la pratique des Etats ne présentait aucune unité. L'article 21 pose en principe que les prises ne peuvent entrer dans un port neutre, sauf quelques exceptions (innavigabilité, mauvais état de la mer, manque de provisions ou de combustible). Aussitôt que ces causes ont disparu, la prise devra repartir, sinon la puissance navale neutre usera de tous les moyens qui sont en son pouvoir pour la faire relâcher. Il n'y a peut-être pas là une obligation très sérieuse, car la sanction a une efficacité problématique. Cependant la Perse a cru devoir répudier l'article 21, elle garde donc toute sa liberté sur ce point.

Seulement si d'après l'article 21 on n'accepte pas les prises dans les ports neutres, les belligérants, qui ne pourront amener leurs prises dans leurs ports nationaux, seront contraints ou de les relâcher ou de les détruire et c'est à coup sûr, pour cette seconde partie du dilemme, qu'ils opteront. L'article 23 a voulu parer à ce danger. Il permet de conduire

les prises dans un port neutre et de les y laisser sous séquestre en attendant le jugement du tribunal des prises.

Pour discuter la question on avait réuni les comités d'examen de la 3^e et de la 4^e commission (1). L'Angleterre qui a des possessions dans le monde entier n'était pas favorable à l'article 23. Sir Ernest Satow fit observer que le texte ne distinguait pas entre les prises ennemies et les prises neutres. Pour les prises ennemies, elles deviennent la propriété du capteur ; en les détruisant, il se nuit à lui-même ; lui permettre de les conduire dans un port neutre, c'est l'autoriser à se servir de ce port dans son avantage particulier. Pour les prises neutres, elles doivent être, suivant le principe anglais relâchées ; l'article 23 qui impliquerait l'abandon de ce principe constituerait une régression. D'ailleurs, ajouta sir Ernest Satow, l'article 23 ne supprimerait pas la destruction des prises parce qu'il n'est pas sûr que les neutres acceptent d'être séquestrés et aussi parce qu'il n'est pas toujours possible d'amener la prise dans un port neutre.

La majorité des membres de la conférence de La Haye estima que malgré tout l'article 23 rendrait des services et que s'il ne fallait pas espérer qu'il supprimerait la destruction des prises, il la rendrait plus rare. L'Angleterre de son côté ne céda pas non plus et signa sous réserve de l'article 23, le Japon et le Siam en firent autant.

Acte final

Sur un certain nombre de points importants, on avait dû renoncer à conclure des conventions, faute d'arriver même à une apparence d'accord. D'autres problèmes avaient bien fait l'objet de conventions, mais aucune solution n'était intervenue : tel était par exemple le cas de l'arbitrage. L'acte final contient sous forme de proclamations ou de vœux, l'opi-

1. Actes III, p. 1068.

nion de la majorité des membres de la Conférence de La Haye sur ces divers sujets. C'était une manifestation assez vaine et qui assurément n'engageait à rien. La Suisse par franchise a refusé de s'associer au vœu n° 1 sur le tribunal arbitral vu qu'elle le désapprouvait. L'Acte final lui-même n'a pas pu échapper aux réserves.

La pratique des réserves avait atteint son apogée aux conventions de La Haye. On en avait véritablement abusé. Leur nombre invraisemblable, leur enchevêtrement, les difficultés nombreuses qu'elles soulevaient attirèrent nécessairement l'attention des diplomates. Aussi à partir de 1907, un mouvement de réaction semble s'être dessiné.

On le vit bien à la conférence navale de Londres en 1908. Tous les Etats du monde n'y furent pas conviés, mais seulement ceux d'entre eux qui avaient une réelle importance maritime. C'était déjà un moyen de réduire les risques de voir se produire des réserves. Mais on fit plus : l'Angleterre entendait que cette conférence ne se terminât pas par une manifestation platonique, l'article 63 de la Déclaration décida donc que toutes les dispositions formaient un ensemble indivisible que les Etats devaient accepter ou rejeter en bloc. C'est là une vérité que nous nous sommes efforcés de mettre en lumière dès le début de notre étude. Ce n'est pas sans plaisir que nous constatons que la pratique diplomatique elle-même en a reconnu le bien fondé. En 1908, à Londres, on voulait faire une œuvre sérieuse et susceptible de s'appliquer : pour cela on a pros-
crit les réserves.

§ 3. — Les remèdes

Nous venons d'examiner de nombreux cas, où des réserves se sont produites, lors de la signature d'un traité. Souvent elles ont entraîné de sérieuses perturbations dans l'existence des conventions, parfois même elles les ont entièrement

détruites. Nous avons mesuré l'étendue du mal, il faut maintenant nous soucier des remèdes. Pour agir sur l'effet, il faut pouvoir exercer une influence sur la cause. Or la cause des réserves nous est apparue clairement au cours de nos recherches : c'est le désaccord des contractants. C'est lui qu'il faut supprimer ou amoindrir, si l'on veut tenter de guérir les traités de leur imperfection.

Cette remarque nous permet d'éliminer tout de suite un procédé que la pratique semble employer vraiment trop volontiers. Nous avons vu que très fréquemment, lorsqu'une opposition se dessine, pour la désarmer on affaiblit le texte discuté en le privant de sa force obligatoire (1). On espère ainsi éviter les réserves. La difficulté n'étant pas aplanie, le désaccord subsiste, parfois aggravé par le mécontentement de ceux qui ont proposé le texte initial, et l'on tombe dans une autre sorte d'imperfection plus grave encore. De propos délibéré on prend le pire, pour échapper au mal. Et de plus, il est curieux de constater qu'en fait des réserves se produisent tout de même. Le mieux est donc de renoncer à un remède aussi dangereux qu'inefficace.

Mais on peut disposer de moyens meilleurs soit pour prévenir, soit pour éliminer le désaccord entre les contractants.

Comment convient-il de procéder pour faciliter l'accord des contractants ? Il nous semble qu'il faudrait avant tout, que les divers représentants des Etats fussent vraiment des plénipotentiaires. De cette manière, la discussion pourrait agir non seulement sur leur conviction mais sur leur vote. Quelle peut être en effet, l'utilité des débats dans les Congrès si chaque diplomate est lié par des instructions rigides ? Plus les diplomates seront libres, plus on aura de chances d'arriver à un accord.

Supposons cependant que sur une clause, un accord una-

1. Exemples : Conventions de La Haye sur le règlement pacifique des conflits internationaux. Art. 6 de la convention VIII et art. 10, 11, 12, 13, et 21 de la convention XIII de La Haye de 1907.

nime n'ait pas pu être obtenu : pour aboutir, il faut faire fléchir la rigueur de certaines obligations au profit de quelques puissances. Mieux vaut alors ne pas recourir aux réserves. On peut en effet inscrire les dérogations dans le corps même du traité comme on l'a fait dans l'Union postale de 1906 par exemple. Les concessions ainsi accordées sont en général discutées sérieusement. Au contraire, lorsque la possibilité d'articuler des réserves est admise comme aux conférences de La Haye de 1907 que se produit-il ? Au sein des commissions ou des sous-commissions, on vote sur les divers projets ; les articles sont adoptés le plus souvent à la majorité, parfois malgré un grand nombre d'abstentions et de votes contraires (1). Puis au cours des séances plénières, opposants et abstentionnistes formulent des réserves, dont le président leur donne acte. En somme dans la première hypothèse, la majorité consent à alléger les charges qui, du fait de la Convention, pèseraient sur certaines puissances ; dans la seconde, la minorité impose de sa propre autorité les modifications qui lui plaisent, sans s'inquiéter de l'avis de la majorité. Dans le premier cas, nous avons un traité qui sans doute ne réalise pas l'unité de droit, mais qui est un acte valable ; dans le second, l'unité de droit n'est pas mieux réalisée, mais tout le traité est menacé de destruction. De deux maux, ne faut-il pas choisir le moindre ?

Grâce à ces deux procédés, on pourrait empêcher l'apparition des réserves, mais que faut-il faire dans les cas où elles se sont déjà produites ? Peut-on concilier l'existence d'un traité avec celle des réserves dont il a été l'objet ? Pour répondre à cette question, il nous faut distinguer entre les différentes sortes de réserves que nous avons rencontrées au cours de nos études.

1. Par exemple la première sous-commission de la deuxième commission qui a préparé la Convention IV a adopté ou rejeté des amendements dans les conditions suivantes : 23 voix contre 11, 30 voix contre 3 et 3 abstentions, 18 voix contre 15, etc.

Tout d'abord, nous devons mettre à part certains cas exceptionnels où les réserves ne portent aucun préjudice à la force obligatoire du traité. Rechercher un remède serait superflu puisque le mal n'existe pas. Ainsi parfois une réserve vise à renforcer le traité en annonçant que l'Etat qui l'a articulée considère tel usage, omis par la convention comme obligatoire (1). Il va de soi qu'une telle réserve ne peut nuire au traité. Il arrive aussi que des réserves suppriment des clauses atteintes d'une autre sorte d'imperfection. Dans ce cas, la partie saine du traité ne peut que bien se trouver de cette amputation (2).

Que dire des réserves interprétatives ? Un Etat, en signant une convention, déclare qu'il attachera un sens déterminé à un ou plusieurs articles. Il semble qu'il use là d'un pouvoir légitime (à condition bien entendu que sous couleur d'interprétation il n'annule pas la stipulation). En effet chaque Etat donne une interprétation indépendante du traité, d'où il résulte parfois que la même convention est appliquée chez les divers signataires d'une manière très différente. Par suite, il ne semble pas qu'on puisse reprocher à un Etat de faire connaître au moyen d'une réserve, la manière dont il exécutera certaines dispositions.

Cependant dans l'immense majorité des cas, le problème ne se présente pas sous un jour aussi favorable. Presque toujours les réserves suppriment de véritables obligations et c'est à ce titre qu'elles nous intéressent. Mais leur gravité est loin d'être toujours égale. Grâce à l'étude des divers exemples de réserves que nous venons de faire, nous pouvons dégager à ce propos les quelques règles suivantes :

1^o *La gravité d'une réserve varie en raison directe de l'importance de la clause supprimée.* Une réserve qui exclut une

1. Réserve de l'Angleterre à la Convention VIII de La Haye de 1907.

2. Réserves de la France et de l'Allemagne à la Convention VIII de la Haye de 1907.

disposition capitale équivaut à l'introduction d'une condition potestative ;

2° *La gravité d'une réserve et les difficultés qu'elle fait naître varient en raison directe du nombre des obligations contenues dans un traité et de leur degré d'interdépendance ;*

3° *La gravité d'une réserve varie en raison directe des incertitudes qu'elle crée au sujet des obligations qu'elle atteint.*

Le plus souvent, les réserves portent sur un ou plusieurs articles ou alinéas qui sont nettement spécifiés. Cette pratique est la meilleure étant la plus précise. Mais il arrive qu'une puissance se contente de souscrire à un traité, sous réserve d'un principe traditionnel de sa politique. C'est ainsi que nous avons vu les Etats-Unis réserver la doctrine de Monroë, ou encore les républiques de l'Amérique latine, la clause Calvo (1). Ici la portée des réserves est moins bien déterminée. Le premier point est de bien connaître l'étendue et le sens du principe réservé, ce qui n'est pas toujours facile, tant s'en faut. En second lieu, il faut rechercher quels sont les articles compatibles avec ce principe. Que de causes d'obscurité et de doute ! Que de contestations possibles !

Ces règles étant posées, nous pouvons essayer de déterminer dans quelles hypothèses, on pourra espérer faire cesser le désaccord qui sépare les contractants. Lorsqu'une clause, objet d'une réserve, est de peu d'importance et qu'elle n'est pas liée au reste de la Convention, la solution est facile à trouver ; on supprimera la stipulation et par contre-coup la réserve.

Cette disposition présentant peu d'intérêt, les signataires consentiront aisément à sa disparition et comme elle n'a guère de rapports avec les autres stipulations, aucune difficulté n'est à craindre. Ce moyen a d'ailleurs déjà été appliqué une fois. En 1899, on a supprimé l'article 10 de la Convention de La Haye pour l'adaptation de la Convention de

1. On peut encore rapprocher de ces cas la réserve énigmatique de La Turquie à la Convention VII de La Haye de 1907.

Genève à la guerre maritime à cause des réserves dont il avait été l'objet.

Ce procédé excellent ne peut malheureusement pas être employé lorsque la clause atteinte par la réserve a une importance capitale (sans quoi la convention n'aurait plus de sens) ou lorsque cette clause est étroitement liée au reste du traité (sans quoi tout le traité serait à refaire) ou enfin lorsque la réserve n'a pas une portée nettement déterminée. Or ce sont justement les cas les plus graves. Il ne faut pas se cacher qu'ils sont incurables et que tôt ou tard, il faudra opter entre l'acceptation ou le rejet intégral du traité. C'est pourquoi la sagesse demande aux diplomates de renoncer aux réserves. Quand elles sont graves, nul remède ne peut être apporté aux difficultés qu'elles font naître. Pour éviter l'emploi de cette modalité dangereuse, le moyen est fort simple, il suffit de procéder comme jadis : pour faire un traité on se mettait d'accord et on prenait les décisions à l'unanimité. Ce conseil est d'une telle évidence qu'on peut s'étonner d'avoir à le formuler.

CHAPITRE II

LES RÉSERVES FAITES LORS DE LA RATIFICATION

§ 1. — Étude critique

Nous avons relevé bien des inconvénients à la charge des réserves faites au moment de la signature du traité: nous les retrouvons tous à propos des réserves formulées au moment de la ratification. Seulement ils revêtent alors une gravité exceptionnelle, car ces réserves portent atteinte à un acte dont on considérerait le texte comme définitif. Ce caractère entraîne d'ailleurs des difficultés nouvelles propres à ce genre de réserves.

Ce qui contribue à rendre les réserves faites lors de la ratification particulièrement dangereuses pour les traités, c'est l'étendue de leur champ d'application. Les réserves faites au moment de la signature ne peuvent se concevoir que dans les conventions à multiples signatures; au contraire les réserves faites au moment de la ratification peuvent fort bien se comprendre dans des conditions bilatérales et la pratique américaine en offre de nombreux exemples. Ces réserves peuvent donc étendre leur effet destructif à toutes les sortes de traités: extension redoutable et qui montre qu'il convient de les étudier avec un soin attentif.

Les réserves formulées au moment de la ratification se heurtent d'abord à une objection d'ordre moral. Elles se produisent à un moment où les signataires pouvaient croire qu'un

accord réel et définitif était intervenu entre eux, elles les déçoivent ainsi dans leur attente légitime. N'est-ce pas un manque de loyauté évident de la part d'un Etat que de laisser les autres parties s'engager purement et simplement et lorsqu'elles ont signé et ratifié la convention, de la rejeter en partie ou de la modifier ?

Cette manière d'agir ne peut que créer une suspicion réciproque entre les Etats et la méfiance n'a jamais été une atmosphère favorable à des rapports internationaux amicaux. Les traités doivent normalement rapprocher les Etats, leur permettre de donner satisfaction à des besoins communs ou de concilier des intérêts divergents. Si les réserves, au moment de la ratification devaient se généraliser, cette œuvre de pacification accomplie par les traités serait compromise, car ces réserves suscitent toujours des discussions entre les chancelleries. Une pratique qui fait des traités de nouveaux instruments de discorde n'est-elle pas condamnable pour ce seul motif ?

Si les réserves faites lors de la ratification peuvent troubler les relations internationales, cela provient, du fait qu'elles se produisent après la signature, formalité qui a dans les usages diplomatiques un sens clair et une utilité parfaitement déterminée. La signature annonce que l'ère des négociations est close, que le projet qu'on discutait est devenu le traité définitif, que désormais il faudra accepter ou repousser en bloc. Le respect de cette règle était jadis poussé très loin. Au cours des débats qui se déroulèrent à la Chambre prussienne le 2 avril 1868, au sujet d'un traité conclu entre la Prusse et les Etats-Unis, on avait relevé une erreur de rédaction. Le prince de Bismarck, à qui on en faisait l'observation, répondit que si le texte original contenait cette inexactitude, il serait impossible de la rectifier « car elle faisait partie du texte érigé en traité » ; tout au plus, pouvait-elle être expliquée dans un protocole ou par un échange de notes.

Certaines puissances n'éprouvent pas les scrupules dont le

prince de Bismarck se faisait l'écho. Elles ne se contentent pas de rectifier des erreurs, qui par inadvertance peuvent se glisser dans le texte d'une convention, elles retranchent les clauses qui leur déplaisent, en ajoutent d'autres qui leur semblent avantageuses, en un mot remanient le traité après la signature. Il est clair que si cet usage devait se développer, la signature serait une survivance d'un autre âge dépourvue de toute raison d'être. Ces deux procédés sont contradictoires. A l'heure actuelle, ils vivent côte à côte, ce qui n'est pas sans inconvénient : nous venons de voir que cela peut être une source de difficultés entre les Etats, les uns croyant que la signature a gardé son ancienne valeur, les autres n'y attachant plus aucune importance : aussi l'état de chose actuel n'est-il peut-être que transitoire. Si la pratique des réserves au moment de la ratification se généralise et si l'usage de la signature disparaît, chaque puissance saura à quoi elle est exposée, elle agira en connaissance de cause.

Convient-il de souhaiter que le procédé des réserves au moment de la ratification devienne une règle de droit international ? A cette question, il nous semble qu'il faille répondre sans hésitation par la négative. Si jamais cette pratique venait à prévaloir, ce serait une cause de lenteurs, de difficultés et de complications telles, qu'il faudrait probablement y renoncer à bref délai. Supposons en effet que cet usage soit admis. On négociera un traité comme on le fait maintenant, puis au moment de le ratifier, chaque Etat introduira des réserves. Les ratifications seront par suite dissemblables et le traité inapplicable, il faudra entamer de nouvelles négociations, se mettre d'accord sur un texte unique, ratifier de nouveau et si on admet encore la possibilité de faire encore des réserves, il n'y a pas de raison pour que cela finisse. Si une pareille coutume ne rend pas les traités impossibles, elle en rendra la conclusion extrêmement malaisée par suite du désordre qui règnera dans la conduite des négociations. Les vieilles habitudes juridiques, fruits des patientes expériences du passé, contiennent souvent

plus de sagesse qu'on n'affecte de le croire. Il ne suffit pas de détruire pour faire progresser le droit, il faut encore remplacer l'ancienne coutume par une nouvelle plus perfectionnée. Or dans le cas qui nous occupe, l'innovation serait loin d'être un progrès.

Puisque nous adressons des critiques si vives à la ratification sous réserve d'un traité signé purement et simplement, ne devons-nous pas à l'inverse approuver la ratification pure et simple d'un traité signé sous réserve et reconnaître que dans ce cas on peut modifier au moment de la ratification ce qu'on a fait au moment de la signature? Le Conseil fédéral suisse dans sa note du 28 août 1906 (1) paraît considérer comme un fait évident la disparition des réserves, si elles ne sont pas renouvelées au moment de la ratification. Cette solution ne nous semble pas bonne non plus. Quand les autres puissances ont ratifié le traité, elles croyaient qu'il était frappé par certaines réserves. En ratifiant purement et simplement, la puissance qui a fait des réserves ratifie un acte différent : la dissemblance des ratifications sera une première source de difficultés. En général les Etats qui formulent des réserves font part de leur intention aux autres parties au cours des négociations : un Etat peut n'avoir signé le traité que parce que d'autres puissances signaient sous réserve. Ces réserves disparaissant, cet autre Etat va-t-il pouvoir répudier le traité? Il arrive aussi fort souvent que la réserve formulée par un Etat entraîne des réserves de la part d'autres Etats. Si la réserve qui était la cause des autres disparaît, ces dernières subsisteront-elles? Voilà bien des questions auxquelles il ne sera pas facile de répondre. D'ailleurs, l'histoire ne nous fournit pas d'exemple de réserves supprimées au moment de la ratification.

Mais en principe, il n'en faut pas moins décider, que ce qui a été fait au moment de la signature ne peut pas être

1. Voir ci-dessus, p. 38.

modifié au moment de la ratification et qu'un Etat ne peut pas plus supprimer des réserves qu'en ajouter.

Il y a cependant un cas, un seul, où les réserves faites au moment de la ratification seraient plus acceptables : lorsqu'un traité a été conclu sous réserve de l'approbation du Parlement comme le traité de commerce franco-anglais du 23 janvier 1860.

L'autre contractant est alors prévenu à l'avance que le texte qu'il a signé n'est pas intangible. On ne le prend donc pas en traître. Seulement comme nous l'avons vu dans notre introduction, le traité n'en sera pas moins imparfait : il le sera un peu plus tôt, c'est tout. Nous faisons d'ailleurs là une hypothèse gratuite, n'ayant jamais rencontré un seul cas où un Parlement ait usé de la faculté qui lui était ainsi réservée par le traité.

Les réserves faites au moment de la ratification ne provoquent pas que des difficultés d'ordre international. Même au point de vue du droit constitutionnel actuel, il faut les rejeter. En effet, c'est une règle admise par tous les pays (sauf les Etats-Unis) qu'en matière de traité, les prérogatives du Parlement subissent d'importantes limitations. L'initiative et le droit de proposer des amendements lui échappent. Si l'on considérait comme régulière, la pratique des réserves, on serait conduit en fait à reconnaître au Parlement le pouvoir de négocier, ce qui n'a jamais été admis et ce qui consacrerait un empiètement certain sur les attributions légitimes du pouvoir exécutif.

Cependant si le Parlement a introduit des réserves, la ratification qui les contiendra sera-t-elle vraiment une ratification ? Rivier (1) est le seul auteur qui ait émis une opinion sur cette question, il dit avec juste raison que « ce n'est pas une approbation incomplète ou imparfaite, mais un refus auquel est jointe l'invitation adressée au gouvernement de faire à

1. *Principes du droit des gens*, tome II, p. 84.

l'autre Etat des offres nouvelles. Il se peut que le gouvernement ayant donné suite à cette invitation, l'Etat contractant consente aux changements proposés dans ces offres et que le traité soit en conséquence modifié. En pareil cas, l'acte même demeure entier et intact et les modifications sont consignées dans des déclarations spéciales ou des articles additionnels. » C'est effectivement la procédure que l'on suit dans ce cas. mais elle fait naître une difficulté. Le gouvernement de l'Etat contractant accepte les réserves qui lui sont proposées, mais ne demande pas en général une nouvelle autorisation de ratifier à son Parlement, si bien que le chef de l'Etat ratifie un traité tout différent de celui qu'il était autorisé à ratifier. Ce procédé est-il correct? On peut en douter sérieusement et un Etat qui voudrait éluder un traité ratifié ainsi avec réserves pourrait trouver dans cet excès de pouvoir, un prétexte très plausible.

L'effet des réserves faites au moment de la ratification est le même que celui des réserves faites au moment de la signature. La pratique admet que les dispositions qui en sont l'objet disparaissent seules. Il n'est d'ailleurs pas toujours facile de déterminer avec précision où s'arrête l'effet destructif des réserves, c'est ce que nous allons voir en étudiant divers traités qui en ont suscité.

Nous allons examiner d'une part la pratique française qui n'admet les réserves lors de la ratification que d'une manière tout à fait accidentelle et d'autre part la pratique américaine qui fait avec la précédente le plus vif contraste, car l'usage des réserves y est une coutume considérée comme toute naturelle.

§ 2. — La pratique française en matière de réserves lors de la ratification (1)

Notre constitution est muette sur la procédure que le Parlement doit observer pour autoriser la ratification des traités. L'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 nous dit que « les traités ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux « Chambres », et il ajoute que pour les modifications territoriales il faudra une *loi*. Quel sens faut-il attacher à ce mot ? Devons-nous en conclure que la procédure législative suivra dans ce cas son cours ordinaire et que le Parlement peut amender le traité qui lui est soumis ? Personne n'a jamais admis que ce mot malencontreux de loi ait une pareille portée. Cette formule maladroite a été adoptée par le législateur en vue d'une hypothèse particulière : celle où les remaniements territoriaux ne résulteraient pas d'un traité, même dans ce cas une loi est nécessaire. Ce serait abuser de l'expression défectueuse de l'article 8 que d'y chercher une justification des réserves. Ce texte n'avait nullement en vue cette hypothèse et ne nous fournit aucune indication.

Heureusement la tradition éclaire ce point que notre cons-

I. Les autres Etats suivent sur ce point une pratique analogue à la nôtre. Voici à titre d'exemple les déclarations de quelques hommes d'Etat anglais :

« Si nous allions, dit Lord Palmerston, à travers le traité article par article et donnions notre opinion à nous Parlement sur des articles dont l'exécution est dans la prérogative de la Couronne, ce serait absolument inconstitutionnel » (Hansard, vol. 152, p. 1439).

Lord Russel, ministre des Affaires étrangères, déclarait de même : « Discuter un traité dont partie rentre dans sa prérogative de la Couronne et partie réclame l'approbation du Parlement avec l'intention d'entrer dans chaque article me paraît un procédé monstrueux. Cette Chambre prendrait le droit de faire un traité avec la France, de négocier en disant : « Nous ne voulons pas de cet article, nous amenderons ce deuxième, nous placerons ce troisième dans les exceptions ! » « C'est un fait inconnu à notre constitution. » (Hansard, vol. 152, p. 1422-1429).

La même opinion est encore exprimée par Disraëli (Hansard, vol. 157, p. 634).

titution a laissé dans une obscurité complète. Les précédents de la République de 1848 sont particulièrement précieux sur ce sujet. A ce moment comme maintenant, le vote du Parlement porte non pas sur le traité lui-même mais sur le projet de loi que le gouvernement joint au traité, projet dont les termes sont en général les suivants : « Le président de la République est autorisé à ratifier et s'il y a lieu à faire exécuter la Convention dont le texte est annexé à la présente loi ». Le fait que le Parlement n'a à se prononcer que sur ce projet de loi indique clairement qu'il doit s'abstenir de modifier le traité. Une résolution votée le 10 mars 1851 par l'Assemblée législative du 30 décembre 1850 précise les règles qui s'imposent au Parlement et proclame qu'il ne peut qu'accepter ou rejeter en bloc le traité sur lequel on le consulte.

Sous la troisième République l'usage n'a pas varié sur ce point. L'article 32 du règlement de la Chambre (1) le consacre expressément. Lorsque la Chambre est « saisie d'un projet de loi pour lequel le gouvernement conformément à l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 lui demande l'approbation d'un traité conclu avec une puissance étrangère, *il n'est pas voté sur les articles du traité et ne peut être présenté d'ament à son texte*. Si dans le cours des deux délibérations il y a opposition à quelques-unes des clauses du traité, elle se reproduit sous la forme de demande de renvoi à la commission imprimée et distribuée au moins vingt-quatre heures à l'avance.

« Si après débat la Chambre prend en considération, elle prononce le renvoi.

« Lors de la seconde délibération la commission fait un rapport d'ensemble qui doit être imprimé et distribué, sur les différentes clauses contestées et renvoyées à son examen. Elle conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de loi.

1. L'article 73 du règlement du Sénat reproduit fidèlement cet article 32.

« L'ajournement est motivé dans ces termes : « la Chambre
« appelant de nouveau l'attention du gouvernement sur telle
« ou telle clause du traité (relater en entier les clauses sur
« lesquelles se fonde l'ajournement) surseoit à donner l'auto-
« risation de ratifier. »

« La demande de renvoi peut également être formulée
« dans les termes suivants : « La Chambre invite le gouver-
« nement à ouvrir de nouvelles négociations relativement aux
« articles... du traité. »

« Les demandes de renvoi présentées au cours de la
« deuxième délibération ou d'une délibération unique, après
« déclaration d'urgence, sont soumises à la formalité de la prise
« en considération comme les amendements aux projets ordi-
« naires. La déclaration d'urgence prononcée avant le passage
« aux articles ne fait pas obstacle aux demandes d'ajourne-
« ment déposées sur les articles.

« Lorsque l'urgence a été déclarée, la commission présente
« son rapport sur les clauses renvoyées à son examen après
« clôture de la discussion sur les articles contestés. »

Après la lecture de ce texte aucune hésitation n'est plus possible : le Parlement ne peut pas introduire des réserves dans un traité. Il peut différer son approbation, c'est-à-dire ajourner le vote du traité, mais c'est l'exercice de son pouvoir normal. Pour faciliter la tâche de l'exécutif il peut énumérer les articles qu'il désire voir modifier. Mais ce n'est là qu'un vœu. Si les nouvelles négociations que le Chef de l'Etat entreprend n'aboutissent pas, les Chambres devront opter entre un rejet total ou une acceptation complète du traité.

Notre Parlement s'est en général montré très respectueux de ces règles. Depuis 1870, nous n'avons relevé que trois conventions qui ont été ou ont failli être amendées directement par nos chambres.

*Traité de commerce signé à Paris le 6 juillet 1877
entre la France et l'Italie (1)*

Quatre mois après sa signature, ce traité avait été déposé sur le bureau de la Chambre, qui dès l'abord n'avait pas dissimulé son hostilité. La majorité en retarda la discussion aussi longtemps qu'elle le put, cela sous les prétextes les plus divers. Il fallut bien cependant un jour se résoudre à étudier ce traité et à procéder à un vote sur son compte.

L'opposition prétendait que cette convention était un marché de dupes. La France avait disait-on, fait des concessions excessives à l'Italie, qui elle n'en avait fait aucune. On en concluait que l'industrie serait ruinée par ce traité désastreux. On faisait en plus grief à cette convention de la nomenclature compliquée et inutile qu'elle contenait au sujet des textiles. Bref la Chambre ne ménageait pas ses critiques. Le gouvernement eut l'impression que la Chambre s'orientait vers le rejet du traité, ce qu'il redoutait à cause de la guerre de tarifs qui ne manquerait pas de s'ensuivre avec l'Italie. MM. Rouvier et Laroche-Joubert firent de leur mieux pour répondre aux détracteurs du traité. Pour les désarmer, la commission avec l'assentiment du gouvernement, proposa d'ajouter à l'article du projet de loi approuvant le traité, la disposition suivante : « Le dit traité ne sera mis à exécution que lorsqu'un accord sera intervenu entre le gouvernement français et le gouvernement italien :

« 1° Pour retrancher des tableaux A et B, les fils et tissus qui continueront à jouir dans les deux pays du traitement de la nation la plus favorisée ;

« 2° Pour se réserver respectivement la faculté de faire cesser les effets du traité à la fin de la deuxième année en le dénonçant douze mois à l'avance. (2). »

1. De Clercq, t. XII, p. 27.

2. *Journal off.*, 5 juin 1878, p. 6262.

L'article 17 de la convention prévoyait pour le traité une durée de onze ans avec la faculté de le dénoncer au bout de la sixième année. La dérogation proposée par la Commission était donc importante.

Si la Chambre s'était prononcée en faveur de ce projet, nous nous serions trouvé en présence de deux réserves des plus caractérisées, mais elle n'en fit rien. Les modifications apportées au traité n'ayant pas été jugées suffisantes, la décision de la Chambre fut plus conforme aux principes du droit constitutionnel et du droit international que la proposition de la Commission. Le 7 juin 1878, la Chambre rejeta le traité (1) en invitant le gouvernement « à entamer avec « l'Italie de nouvelles négociations à l'effet de modifier le « traité signé à Paris le 6 juillet 1877 entre la France et « l'Italie ».

*Convention du 8 juin 1883 entre la France et la Tunisie
pour régler les rapports respectifs des deux pays (2)*

Ce traité complétait celui du 12 mai 1881 qui avait établi notre protectorat sur la Tunisie. A cette époque la droite était violemment hostile à la politique coloniale du parti républicain. Elle trouva dans la convention de 1883 l'occasion de manifester une fois de plus ses opinions. Ce traité assujettissait à notre contrôle les finances du bey, mais en contre-partie, il donnait notre garantie aux dettes que ce souverain avait contractées ou qu'il contracterait encore. Le comte Colbert-Laplace et le baron des Rotours déclarèrent que cet acte était vraiment par trop onéreux pour la France (3) et invitèrent la Chambre à voter le rejet.

Mais à l'opposé un autre groupe de la Chambre, peu nom-

1. *Journal off.*, 8 juin 1878, p. 6414 et suiv.

2. De Clercq, t. XIV, p. 978.

3. *Journal off.* 1^{re} et 2 avril 1884. Chambre, p. 978 et 996.

breux il est vrai, reprochait au gouvernement de se montrer trop timide et de ne pas faire de la Tunisie une colonie au lieu d'y instaurer un protectorat qu'on prédisait fécond en déconvenues

Ces deux tendances se traduisirent par deux amendements. L'un, répondant en partie aux désirs de la droite, émanait de M. de Saint-Aignan : il stipulait que « quand en vertu « de l'article 2 de la susdite convention, le bey de Tunis « demandera au gouvernement français l'autorisation de contracter un emprunt, cet emprunt ne pourra être accordé « que par une loi. » L'autre proposition était présentée par M. Camille Pelletan qui désirait faire du budget tunisien un budget annexe du nôtre, moyen détourné de proclamer l'annexion.

Le président de la Chambre qui était alors M. Henri Brisson émit des doutes sur la régularité de ces deux réserves (1). Il rappela que l'article 32 du règlement de la Chambre ne permettait pas d'ajouter des amendements à un traité. Sans doute, il ne défend pas d'en apporter au projet de loi joint au traité, mais ce serait jouer sur les mots que de se prévaloir de ce silence pour modifier ainsi indirectement la convention. M. Brisson pria les auteurs des deux amendements de les renvoyer à la commission suivant la procédure prévue par l'article 32.

Sur l'avis de la commission, le gouvernement fit sien le projet de M. de Saint-Aignan, mais n'admit pas celui de M. Pelletan. Dans sa séance du 3 avril 1884 la Chambre lui donna raison (2).

Une réserve était donc votée. L'article 2 paragraphe 3 de la Convention disait que le bey ne contracterait aucun emprunt sans l'autorisation du *gouvernement* français. L'amendement adopté rendait nécessaire l'intervention des Chambres. Cette réserve se contentait de préciser le sens

1. *Journal off.* 2 avril 1884. Chambre, p. 1009.

2. *Journal off.*, 4 avril 1884. Chambre, p. 1019.

du mot gouvernement qui a tant de significations diverses, qui tantôt s'applique au pouvoir exécutif seul, tantôt à l'ensemble des pouvoirs constitués (1). Au premier sens qui était probablement celui que la convention avait en vue, la Chambre substituait le second : il y avait là un véritable changement.

Acte anti-esclavagiste de Bruxelles du 2 juillet 1890 (2)

Depuis 1880, on avait assisté à une recrudescence inquiétante de la traite. Des bandes de négriers parcouraient l'intérieur de l'Afrique et se procuraient des esclaves grâce à l'alcool ou à la terreur inspirée aux indigènes par les armes à feu perfectionnées, achetées aux Européens. La traite qui se faisait jadis de la côte occidentale de l'Afrique à destination de l'Amérique avait changé de région depuis la guerre de Sécession. Elle se pratiquait sur la côte orientale de l'Afrique à destination de l'Arabie et du golfe Persique. c'est-à-dire des régions où l'esclavage domestique se pratiquait encore. Les esclaves étaient transportés par mer dans de petits navires nommés dhows ou boutres.

Déjà la conférence de Berlin de 1885 s'était souciée de cet état de chose, mais aucun résultat appréciable n'avait été obtenu. Cependant le mal grandissait d'année en année et il devenait urgent d'y porter remède.

Une conférence fut réunie à cet effet et elle rédigea le fameux acte anti-esclavagiste de Bruxelles. Cet acte comprenait deux séries de mesures, les unes réprimaient la traite sur terre, les autres la traite sur mer. Les premières apportaient des entraves au commerce des spiritueux et interdis-

1. Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel*, p. 19 et suiv.

2. De Clereq, t. XVIII, p. 496. *Revue des Deux Mondes*, 1891, p. 870. *Revue de droit international et de législation comparée*, 1889, p. 602; 1890, p. 317, 454, 603; 1891, p. 560 et 1894 p. 206, *Officiel français*. Chambre 1891. Annexes, p. 1110, 1490, 1892 et 3018. Sénat-Annexes, p. 853 et 893.

saient l'importation des armes à feu, les secondes soumettaient la zone maritime contaminée (c'est-à-dire la Mer Rouge et l'Océan Indien) à la surveillance des Puissances signataires. Ce contrôle devait porter seulement sur les navires de moins de 500 tonneaux. Si un navire de cette sorte était suspect, le croiseur d'un des contractants pouvait procéder à une vérification du pavillon. En cas de doute le bâtiment était conduit dans un port et l'on faisait une enquête. Enfin si cela était nécessaire, on procédait au jugement des personnes accusées d'avoir usurpé le pavillon d'une des Puissances signataires ou d'en avoir abusé. Le 2 juillet 1890, l'Acte de Bruxelles était signé par les plénipotentiaires des Puissances qui s'étaient fait représenter à Bruxelles, en particulier par celui de la France.

Le 25 juin 1891, la Chambre française, à une forte majorité vota la résolution suivante : « La Chambre surseoit à donner l'autorisation de ratifier l'Acte général de la conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890, de la déclaration en date du même jour et du protocole signé à Paris le 9 février 1891. »

Quels motifs avaient empêché notre Chambre de s'associer à l'œuvre si profondément humaine de la conférence de Bruxelles ?

On avait invoqué à la Chambre des arguments qui portaient contre l'Acte tout entier, arguments de peu de valeur, il est vrai. M. Deloncle avait dit : « l'Acte de 1885 suffisait pleinement à l'œuvre anti-esclavagiste. » Mais non, puisque des marchés d'esclaves avaient été ouverts partout. Ou bien encore on tenait le raisonnement suivant : toutes les terres sont occupées en Afrique, chaque Puissance fera le nécessaire pour empêcher les marchés d'esclaves. Sans doute, mais ces efforts isolés restaient impuissants, pour les rendre efficaces il fallait les grouper comme on avait fait à Bruxelles.

Ces arguments généraux devaient conduire à un refus total d'autoriser la ratification ; or ce ne fut pas le parti

adopté par la Chambre, ce qui montre bien que le point capital du débat était autre part. Ce qui décida du vote de la Chambre ce fut la vieille question du droit de visite qui avait déjà fait échouer le traité de 1841. En 1891, on crut le voir réapparaître aussi dangereux qu'en 1841. Ces craintes n'étaient peut-être pas justifiées. D'abord l'Acte de Bruxelles ne parlait que de la vérification du pavillon mesure qui avait déjà été admise plusieurs fois par la pratique française (1). Puis cela ne fonctionnait que pour les navires de moins de 500 tonneaux et seulement pour une zone déterminée.

Toutes ces restrictions rendaient en somme les concessions consenties par la France peu gênantes pour notre commerce. Mais quelque chose les rendait bien plus graves : la zone contaminée embrassait la région de Madagascar. A ce moment l'influence française y était contrecarrée par l'Angleterre, Notre Parlement craignit que l'Acte de Bruxelles ne fournît à la Grande-Bretagne un prétexte commode pour nous nuire dans cette région. On parla même du blocus de Madagascar, ce qui était évidemment une métaphore. « Nos indigènes
« des Comores et de Madagascar, disait M. Deloncle, ne sont
« pas très versés en droit international, leur esprit simpliste
« retrouvera dans la vérification exercée par les Marins de la
« Reine, avec le sans-gêne traditionnel de la race britannique,
« la plupart des procédés du droit de visite qui vient de leur
« être appliqué pendant le blocus de la côte de Zanzibar et
« ils en conclueront que la France, qui jadis garantissait
« la liberté des mers contre l'inquisition et l'arbitraire bri-
« tanniques a cette fois abandonné sans retour son rôle sécu-
« laire et consacré définitivement la domination de l'Angle-
« terre sur l'Océan Indien. »

La procédure que l'Acte établissait pour la saisie et le juge-

1. En 1845 un traité avec la Grande-Bretagne avait substitué pour nos navires la vérification du pavillon à la visite. De même les instructions du 31 mars 1859 et de 1867. De même encore les conventions du 6 mai 1882 entre la France, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark et la Grande-Bretagne.

ment des bâtiments suspects souleva aussi des objections. M. Félix Faure considéra que l'ingérence d'une puissance étrangère dans l'enquête serait une humiliation pour la France. Quant au jugement des personnes accusées d'usurpation ou d'abus de notre pavillon, il devait être réservé à des magistrats français.

Les objections sur les clauses maritimes de l'Acte parurent déterminantes à la Chambre. Elle refusa d'en autoriser la ratification. Que faire devant cette décision ? Recommencer les négociations ? Le gouvernement français y songea un instant. Mais les autres puissances accepteraient-elles de refaire un traité qu'on venait d'achever ? Et puis, même si elles y consentaient, obtiendrions-nous des conditions meilleures ? C'était peu probable. Il fallait donc renoncer à ce parti.

La Belgique proposa de permettre à la France, d'éluder les dispositions gênantes simplement par voie d'interprétation. Mais si l'on permettait à la France de faire dire aux textes l'inverse de leur sens, comment empêcherait-on d'autres puissances d'user de ce procédé ?

Dans ces conditions, il n'y avait plus qu'un moyen de sortir d'embarras : c'était d'admettre une ratification partielle de la France. La bonne volonté étant générale, cette solution fut admise sans difficulté. On dispensa le Président de la République française de ratifier les articles qui avaient motivé le vote du 25 juin 1891. Il fut évidemment convenu que l'Acte restait intact dans les rapports des autres signataires. Au contraire, par rapport à la France, les divers contractants ne seraient tenus que par les dispositions qu'elle ratifierait.

Une demande d'autorisation partielle fut soumise à notre Chambre en décembre 1891, elle la vota sans débat. La France avec l'assentiment des autres Puissances ratifia sous réserve des clauses maritimes (art. 21, 22, 23 et des art. 42 à 61) (1).

1. Il y eut à ce propos une inadvertance. La ratification englobait les articles compris entre 30 et 41. Parmi ces articles, il en est qui concer-

Les réserves qui ont été formulées en cette occasion n'ont pas eu les graves inconvénients que nous avons signalés, cela grâce à un concours de circonstances favorables. D'abord la Chambre française n'a pas formulé directement des réserves : la lettre, sinon l'esprit, de nos habitudes constitutionnelles était ainsi respectée. De plus les autres contractants accueillirent favorablement nos réserves ce qui supprimait en cette occasion l'objection d'ordre moral qu'on peut adresser à ce genre de réserves. Enfin la convention comprenait deux séries de mesures distinctes, si l'on supprimait l'une d'entre elles, on ne portait pas atteinte à l'autre, si bien que le problème si délicat de la portée des réserves ne se pose pas ici. Par suite cet exemple célèbre n'a pas fait naître beaucoup de difficultés.

Notre conclusion, sur la pratique française en cette matière se dégage de l'exposé même des faits. Condamnées par nos usages constitutionnels, les réserves lors de la ratification n'ont été employées que deux fois en 50 ans : c'est bien peu de chose. Encore faut-il ajouter que dans les deux occasions où elles se sont présentées, bien des circonstances en atténuaient la gravité.

Une réserve a été apportée au traité de 1883 avec le bey ? C'est exact, mais c'était une réserve interprétative et de plus la Tunisie était depuis 1881 sous notre Protectorat. Notre Parlement pouvait pour cette raison considérer, qu'il avait avec la Tunisie plus de liberté d'action qu'avec les autres puissances. Quant à l'exemple si fameux de l'Acte anti-esclavagiste de Bruxelles, il ne nous semble pas que ce soit un

nent les règles à suivre pour la concession du pavillon aux bâtiments indigènes. Or il est dit que les Puissances auront à exercer une surveillance rigoureuse sur les bâtiments indigènes autorisés à porter leur pavillon dans la zone indiquée par l'article 21. Seulement l'article 21 n'a pas été ratifié par la France... Aussi s'est-elle engagée à donner des instructions pour faire appliquer les articles 30 à 41 dans le territoire d'Obock et suivant les nécessités à Madagascar et aux Comores. Ce cas est un petit exemple des difficultés que peuvent causer les réserves.

cas bien concluant. Nous avons déjà remarqué que la procédure parlementaire qu'on avait suivie alors était correcte, qu'après des négociations les autres contractants ont consenti à retrancher une partie du traité. Il y a là une forme intermédiaire entre la pratique ordinaire du droit des traités et la pratique des réserves.

En un mot la pratique française n'admet pas les réserves faites au moment de la ratification.

§ 3. — La pratique des Etats-Unis en matière de réserves lors de la ratification

Autant la pratique des réserves apparaît comme rare et exceptionnelle dans la plupart des Etats du monde, autant elle est normale et fréquente aux Etats-Unis. D'où vient cette anomalie, quelles sont les causes de cette différence ?

En premier lieu, il nous semble indéniable que la conception qu'on se fait communément aux Etats-Unis des rapports du traité et de la loi, exerce ici son influence. A propos de l'adhésion des Etats-Unis à l'Union pour la protection de la propriété industrielle et commerciale, nous avons constaté dans notre introduction la faible autorité des conventions aux yeux des Américains. En cette occasion, la Cour suprême des Etats-Unis n'a pas hésité à proclamer que la loi est supérieure au traité. Cette opinion qui est celle des plus hauts magistrats de la Grande-République doit être aussi celle du Sénat. Comment dès lors, cette assemblée pourrait-elle admettre que son rôle est plus limité et son pouvoir moindre à l'égard des traités qu'à l'égard des lois ? Qui peut le plus, peut le moins dit un proverbe. Si le Sénat peut remanier les lois et si les traités occupent dans la hiérarchie des actes juridiques un rang inférieur à la loi, n'est-il pas naturel qu'il ne considère pas les conventions comme intangibles et qu'il

les modifie à son gré, pour le bien de la nation dont il gère les intérêts?

L'intervention du Sénat dans ce cas sera d'autant moins surprenante qu'aux Etats-Unis, cette assemblée joue un double rôle. Ce n'est pas seulement une assemblée législative, c'est aussi le grand conseil du gouvernement, le collaborateur indispensable du pouvoir exécutif pour un grand nombre de décisions. D'après la Constitution (art. 2 section 2) son assentiment est nécessaire pour la nomination de certains hauts fonctionnaires, tels que « les ambassadeurs, les autres ministres publics et les Consuls, les Juges de la Cour suprême et les autres fonctionnaires des Etats-Unis dont le mode de nomination n'est pas autrement réglé ». Lorsque le Sénat procède à l'examen d'un traité, son rôle est analogue : il sera incité par là à intervenir dans la confection des conventions et s'il arrive que le Président ait négligé son opinion, il essaiera de la faire triompher en amendant le traité qui lui est soumis. Ce qui serait un excès de pouvoir inacceptable de la part d'une assemblée législative ordinaire n'est pas aussi choquant de la part d'un conseil de gouvernement.

Il est donc facile de comprendre que dans ces conditions les Américains reconnaissent en général si facilement au point de vue constitutionnel, le droit pour le Sénat d'introduire des réserves dans un traité (1). La possibilité de cette coutume se conçoit, d'où vient qu'il en soit fait un usage si fréquent?

Dans les pays où le régime parlementaire fonctionne, un désaccord durable entre le chef du pouvoir exécutif et les Chambres est impossible. L'un des deux devra se soumettre à l'autre à bref délai. Les Chambres manifesteront leur

1. Cependant un certain nombre d'auteurs américains critiquent vivement la désinvolture avec laquelle le Sénat traite parfois l'œuvre accomplie par les négociations. En 1908, M. Wilson, comme s'il avait eu la prescience des événements futurs, condamnait déjà les pratiques de la Chambre Haute en matière de traités.

mécontentement en mettant le ministère en minorité ; le souverain pour constituer un nouveau ministère viable devra s'inspirer des désirs de son Parlement et par suite, accepter la ligne de conduite qui lui est tracée, particulièrement en ce qui concerne la politique extérieure et la conclusion des traités. Si le chef de l'Etat a l'impression qu'il représente l'opinion dominante de la nation, il tient de la Constitution le droit de dissoudre les Chambres ; le peuple sera l'arbitre et tranchera le différend. De toute manière sous ce régime, un conflit entre l'exécutif et le législatif ne peut s'éterniser, si bien que ces deux pouvoirs marcheront en général d'accord. Pourquoi les Chambres transformeraient-elles des conventions qui sont passées suivant les directives qu'elles ont indiquées ? Ce serait déraisonnable. Avec le système parlementaire, il est tout à fait improbable en théorie et très rare en pratique que les Chambres aient l'occasion d'introduire des réserves dans un traité. C'est peut-être la garantie la plus efficace contre cette pratique.

Au contraire aux Etats-Unis, la Constitution établit une séparation nettement tranchée des pouvoirs. Entre eux, il n'y a pas de lien, pas de moyen d'action légal. La coutume a renforcé encore la Constitution sur ce point. Le Sénat doit approuver la nomination des ministres choisis par le Président. Il y aurait là un moyen facile pour la Chambre Haute de peser sur les décisions du chef de l'Etat. Mais elle n'en use pas et suit aveuglément les choix du président : elle ne les discute pas, elle les enregistre. Avec ce système, des divergences d'opinion entre le Président et le Sénat sont inévitables, surtout s'ils appartiennent à deux partis rivaux, ce qui est fréquent. Cette situation est encore aggravée de ce fait qu'il faut au Sénat une majorité des deux tiers pour autoriser la ratification d'un traité, une minorité active et disciplinée pourra donc facilement le tenir en échec.

Le président dispose bien d'une ressource pour se renseigner sur les tendances du Sénat : il peut consulter la Com-

mission des Affaires étrangères. Il le fait en général chaque fois qu'il négocie un traité, mais il ne le fait pas toujours et d'autre part la commission peut se tromper dans son appréciation des forces respectives des partis au Sénat. Aussi très souvent un traité qui a été signé suivant les instructions du Président ne satisfait pas les deux tiers des sénateurs. Que se produit-il alors ?

Il se peut que le Sénat rejette le traité en bloc. C'est là une solution extrême qui est d'ailleurs légitime et qui est reconnue comme régulière pour toutes les Chambres. Ou bien le président voyant son œuvre compromise la retire et renonce à ratifier la convention : au point de vue international cette seconde solution peut être assimilée à la première. Ou encore une transaction interviendra et ce sera la solution habituelle. Le président permettra au Sénat d'éliminer les solutions qui lui déplaisent, même s'il le faut de remanier le texte original, en un mot d'introduire des réserves.

Le président profite parfois de ce que le Sénat a amendé le traité pour formuler à son tour des réserves : c'est un procédé qu'il faut absolument condamner et qui ne trouve aucune excuse dans la constitution américaine.

Nous avons ainsi expliqué la pratique des réserves aux Etats-Unis, mais nous ne l'avons pas justifiée. Si certaines objections d'ordre constitutionnel faiblissent à cause des attributions étendues qui appartiennent au Sénat, toutes les objections d'ordre international gardent leur force : il est toujours irrégulier de modifier unilatéralement un acte synallagmatique.

Voyons maintenant quelques cas dans lesquels le Sénat américain a introduit des réserves : nous citerons surtout les exemples qui intéressent la France, c'est-à-dire les traités où elle a été partie.

*Traité de paix d'amitié et de commerce conclu à Paris (1)
le 30 septembre 1800 entre la France et les Etats-Unis*

Le 3 février 1801, le président Adams demandait au Sénat américain l'autorisation de ratifier ce traité. Le Sénat y consentit mais à condition qu'on y ajoutât cette clause : « Il est convenu que la présente convention sera en vigueur pendant l'espace de huit années à dater de l'échange des ratifications. » La convention ayant été conclue sans limitation de durée, c'était un changement important.

Le président John Adams ne s'en tint pas là, il excepta de la ratification l'article 2 de la convention. Cet article énumérait un certain nombre de points sur lesquels les négociations n'avaient pas pu aboutir : les parties s'engageaient à en traiter de nouveau en un temps convenable et suspendaient à leur égard l'effet des traités et conventions qui en avaient décidé dans le passé.

En présence de ces deux réserves, le gouvernement français montra quelque mauvaise humeur. Puis, il céda et la ratification française du 31 juillet 1801 porte que les consuls ratifient la convention avec les modifications que le Sénat et le président des Etats-Unis y ont introduites.

*Convention entre l'Angleterre et les Etats-Unis
du 13 mars 1824 (2)*

Là encore le Sénat ne se contenta pas de l'œuvre accomplie par les plénipotentiaires. Il apporta des modifications au traité, en particulier pour ce qui avait trait au droit de surveillance des flottes. L'Angleterre mécontente refusa de

1. De Clercq, t. I, p. 401.

2. *State papers*, t. XII, p. 838.

reconnaitre ces changements faits sans son aveu, mais les Etats-Unis ne semblant pas disposés à renoncer à leurs réserves, elle finit par céder.

Traité du 8 février 1883 (1) entre la France et les Etats-Unis pour le règlement de certaines réclamations fondées sur les dommages de guerre.

Les nationaux français, habitant aux Etats-Unis, avaient subi des dommages au cours de la guerre de Sécession ainsi qu'il arrive toujours dans les guerres civiles. Un premier traité avait été conclu avec les Etats-Unis le 15 janvier 1880 (2) pour obtenir une équitable réparation des torts que nos compatriotes avaient subis. En 1883, ce traité fut remanié par une convention nouvelle. En particulier le troisième paragraphe de l'article 3 de celle-ci énumérait les cas qui interrompraient les travaux de la Commission chargée de statuer sur les réclamations, le Sénat américain en supprima deux : le départ d'un membre de la commission et la cessation de ses fonctions.

Le Gouvernement français jugea le procédé incorrect et fit savoir par M. Roustan, notre ministre à Washington, qu'il n'acceptait cette modification que pour éviter un retard.

Arrangement de Madrid du 14 avril 1891 (3) sur la propriété industrielle et commerciale

L'Union de Paris du 20 mars 1883 n'avait pas donné entière satisfaction aux signataires. Elle fut remaniée et complétée huit ans plus tard à Madrid. Les Etats-Unis qui avaient adhéré à l'Union entre temps s'étaient fait représenter à

1. De Clercq, t. XIV, p. 132.

2. De Clercq, t. XII, p. 519.

3. De Clercq, t. XIX, p. 75.

Madrid. Cependant le Sénat n'a autorisé le Président à ratifier l'arrangement de Madrid que sous réserve du protocole concernant la dotation du Bureau international de l'Union. Cette réserve est d'ailleurs de peu d'intérêt.

Convention II de La Haye du 18 octobre 1907

Nous avons fait l'historique de cette convention, lorsque nous avons parlé des nombreuses réserves qu'elle avait suscitées au moment de sa signature ; la proposition du général Porter représentant des Etats-Unis avait abouti à un échec à peu près complet.

Les Etats-Unis avaient signé sans réserve cette Convention qui était leur œuvre. Voyant que la Convention avait perdu toute son efficacité à l'égard des puissances pour lesquelles on l'avait faite, le Sénat américain craignit que ce traité ne vint à nuire à son auteur : aussi n'en a-t-il autorisé la ratification que sous des réserves qui le rendent en grande partie inopérant.

L'acte de ratification porte : « que les Etats-Unis approuvent cette Convention (ils ne pouvaient guère faire moins après l'avoir tant vantée aux autres Etats !) mais avec ce sens que le recours à la Cour Permanente pour le règlement des différends prévus par ladite Convention ne peut avoir lieu que si ce recours a été prévu par une stipulation d'un traité spécial ou général d'arbitrage conclu avant ou après par les parties en difficulté. »

Ainsi l'ironie du sort a voulu que la Convention II fut rejetée par l'Etat même qui l'avait proposée.

Traité de Versailles (1), 28 juin 1919.

Ce traité, le plus grand qu'on ait fait jusqu'à présent, a failli être la plus remarquable illustration de la pratique des ratifications sous réserve aux Etats-Unis. Peut-être, dans quelques mois, une ratification partielle interviendra-t-elle : C'est encore le secret de l'avenir et jusqu'ici le Sénat américain s'est simplement contenté de rejeter le traité.

Quelles sont les raisons de cette attitude ? Les rivalités de personnes, les luttes de partis, les discussions de principes y ont chacune leur part, mais il n'est guère possible actuellement de déterminer leur importance relative. Nous sommes trop près de ces événements, trop imparfaitement et trop partialement informés sur eux pour en rechercher avec succès les causes historiques. Il vaut mieux nous borner à relater sérieusement les faits que d'essayer de les expliquer d'une manière fantaisiste. Depuis 1918, les républicains avaient conquis la majorité dans les Chambres américaines. Les membres influents de ce parti montraient déjà une hostilité marquée au programme de M. Wilson sur la Ligue des Nations. Le président négligea l'opinion du Sénat sur ce point. Sur son initiative le premier travail des Alliés fut de rédiger le fameux Covenant. Dès qu'il fut terminé, M. Wilson retourna en Amérique pour faire part de cette nouvelle à ses compatriotes. Le 3 mars 1918, le sénateur Lodge présenta au Sénat une proclamation de 39 de ses membres s'opposant au projet du président. C'était un avertissement. Le président n'en tint pas compte et continua à tenir le parti républicain et le Sénat à l'écart des négociations.

Après la signature du traité, l'intervention du Sénat était inévitable. Le traité fut déposé devant lui le 10 juillet. La

1. Journal *Le Temps*, 15 juillet 1919; 12 septembre 1919; 18, 25, 26 octobre 1919; 2 et 6 décembre 1919; 15 janvier 1920; 1^{re} et 23 février 1920; 10, 21 et 23 mars 1920. *Journal de Droit international américain*, avril 1920, p. 155.

Commission des affaires étrangères l'examina soigneusement et dès l'abord marqua son désaccord avec le président au sujet de la Ligue des Nations et de la question du Chan-Toung. En septembre, la commission soumit au Sénat le traité avec les réserves et les amendements qu'elle proposait d'y apporter. Le Sénat les lui renvoya pour les modifier sur quelques points.

En novembre, le Sénat était saisi de deux projets : celui du président demandant une ratification pure et simple et celui de la Commission présenté par M. Lodge proposant d'introduire 15 réserves dans le traité.

Le 19 novembre le Sénat se prononça sur ces deux projets. La proposition présidentielle fut repoussée par 53 voix contre 38 et la proposition de M. Lodge par 51 voix contre 41. Comment s'expliquent ces deux votes en apparence inconciliables ?

Trois tendances se sont formées au Sénat au sujet du traité. Il y a d'abord un petit groupe d'adversaires irréconciliables qui ne veulent du traité ni tel qu'il est, ni avec des réserves. Ce groupe comprend quelques sénateurs marquants comme MM. Knox, Johnson et Borah et aussi les quelques sénateurs qui avaient tenté d'empêcher l'intervention américaine en faisant de l'obstruction. Après n'avoir voulu à aucun prix de la guerre, ils semblent ne vouloir de paix sous aucun prétexte.

Les républicains sont dirigés au Sénat par M. Lodge, ils votent évidemment pour les propositions de leurs leader. Sept démocrates font cause commune avec eux.

Les démocrates soutiennent les vues du président dont M. Hitchcock est le porte-parole au Sénat.

En s'unissant tour à tour à l'un et à l'autre de ces deux groupes, les adversaires irréconciliables du traité ont réussi à mettre en minorité les deux projets de ratification. Quoique très peu nombreux ce sont eux qui jusqu'ici ont obtenu gain de cause.

Au cours des débats, le Président était tombé dangereusement malade, ce qui ne simplifiait pas la situation.

Après l'échec des propositions des démocrates et des républicains en novembre, il était apparu clairement à tout le monde qu'aucun des deux partis ne pourrait faire prévaloir ses opinions. Le seul moyen de sortir de cette impasse était de rechercher une transaction. Les chefs des deux partis s'y employèrent activement pendant tout le mois de décembre 1919 ; leurs conférences se prolongèrent même en janvier 1920.

Malheureusement si une entente aurait pu être assez facilement obtenue sur les points accessoires, sur les questions capitales, en particulier sur l'article 10 et la doctrine de Monroë aucun accord ne fut possible. Par l'article 10, les membres de la Société des Nations se garantissaient mutuellement leur intégrité territoriale et s'engageaient à intervenir au cas où elle serait menacée.

Les Républicains voulaient éliminer toute obligation de cet article, les démocrates prétendaient au contraire la maintenir. On eut beau chercher des formules très imprécises, l'opposition des deux partis y restait toujours visible.

Voyant l'impossibilité d'arriver par ce moyen à une solution, Lord Grey pour hâter la ratification, publia une lettre retentissante où il faisait savoir que les Alliés acceptaient les réserves de M. Lodge, car à leur avis elles ne portaient aucune atteinte aux dispositions essentielles du traité. Cette lettre privait les démocrates d'un de leurs arguments favoris ; à savoir que les réserves proposées par les républicains causeraient une désillusion profonde aux nations européennes.

Les démocrates allaient-ils céder et le traité allait-il être ratifié sous réserves ?

Tout semblait le présager. La presse américaine faisait savoir qu'un certain nombre de sénateurs ayant à leur tête M. Underwood étaient prêts à se séparer du président. Des

nouvelles officieuses de la Maison-Blanche laissaient entendre que le président consentirait à quelques réserves.

Le 9 février 1920, M. Lodge déposa sur le bureau du Sénat une motion tendant à provoquer la reprise de la discussion du traité. Les réserves que les républicains avaient proposées en novembre furent présentées à nouveau à peine transformées. Des défections s'étaient produites dans les rangs des démocrates et un assez grand nombre d'entre eux semblait disposé à marcher de concert avec les républicains. La nouvelle réserve du sénateur Lodge sur l'article 10 était adoptée par 56 voix contre 25, 14 démocrates s'étant joints aux républicains. Alarmé de cette évolution, M. Wilson adressa une lettre à M. Hitchcock. Il déclarait que : « l'article 10 est le rempart de la démocratie naissante du monde contre les forces de l'impérialisme et de la réaction. L'article 10 constitue l'essence de l'américanisme que les Etats-Unis ne peuvent répudier ou affaiblir sans répudier leurs propres principes. » Bref, la réserve sur l'article 10 équivalait à l'annulation du traité.

Grâce à l'intervention du président, un certain nombre de démocrates revinrent à leurs premières opinions, le résultat fut que le 19 mars le projet Lodge fut voté par 45 voix contre 35 : le traité n'ayant pas réuni la majorité des deux tiers était rejeté à nouveau. Après plus de trois mois d'efforts on en revenait à la situation de novembre 1919.

Quelles étaient les alternatives entre lesquelles les dirigeants des Etats-Unis pouvaient opter ? Le président pouvait faire siennes les réserves de M. Lodge : l'opposition aurait ainsi à peu près disparu. Mais c'eût été méconnaître le caractère de M. Wilson que d'espérer de lui cette capitulation. Ou bien renvoyer le traité dans sa forme primitive à la commission des affaires extérieures et recommencer toute la procédure devant le Sénat, mais quelles chances avait-on de mieux réussir ? Ou encore entamer de nouvelles négociations avec l'Allemagne ? Le président n'y était guère disposé. Dès lors il

n'y avait plus qu'un moyen : attendre les prochaines élections présidentielles (1). Le peuple sera l'arbitre entre les prétentions des républicains et celles des démocrates. S'il fait pencher la balance en faveur des démocrates, le Sénat devra s'incliner et autoriser la ratification pure et simple du traité. Au contraire si c'est le candidat républicain qui l'emporte, les réserves de M. Lodge seront acceptées.

Voyons maintenant quelles sont ces réserves au cas où l'avenir les ferait prévaloir. Elles ont des objets très différents et une importance très inégale. Parmi elles, les unes visent certaines questions réglées par le traité (question du Chan-Toung, réglementation internationale du travail, etc.) ; les autres portent sur la Société des Nations ; ce sont ces dernières qui ont causé l'échec du traité de Versailles devant le Sénat.

Le parti républicain en grande majorité n'attend rien de bon du fonctionnement de la Ligue des Nations. Pour lui les charges que les Etats-Unis supporteraient de ce fait ne seraient pas compensées par les maigres avantages que raisonnablement ils peuvent espérer en retour. Pour obtenir ce résultat médiocre au point de vue utilitaire les Etats-Unis devraient de plus être soumis à l'autorité et à la surveillance d'un organisme supérieur et étranger ! Cette perspective n'a pas séduit les républicains. Ils se sont obstinément refusés à reconnaître toute limitation de la souveraineté ou de la liberté des Etats-Unis. Ils ont également exclu les obligations les plus lourdes. Les réserves proposées ont pour effet de rendre la Ligue tout à fait inoffensive en la privant du peu de force qu'elle avait. Elle subsisterait peut-être cependant et mènerait de par le monde une existence falote, semblable à celle des ombres des guerriers grecs aux Champs-Élysées.

Les réserves proposées atteignent la Société des Nations

1. Cette solution a le grave inconvénient de retarder beaucoup la ratification des Etats-Unis et de laisser les autres signataires du traité dans une incertitude complète.

dans sa constitution, ses attributions et ses sanctions.

Les réserves qui remanient l'organisation de la Ligue sont assez graves, mais *a priori* elles ne sont pas suffisantes pour empêcher sa formation. La plus sérieuse d'entre elles vise le nombre de voix dont peut disposer chaque Etat. Grâce à ses Dominions la Grande-Bretagne occupe dans la Ligue une situation prépondérante : c'est ce que le Sénat américain ne veut pas admettre. Il stipule que « les Etats-Unis n'acceptent « pas d'être liés par une décision, élection, rapport ou arrêt « du Conseil ou de l'Assemblée dans lesquels un Etat « membre de la Société, et les Dominions, les colonies ou les « parties d'empire qui dépendent de lui, auront à la fois « déposé plus d'un vote. » Il faudra donc remanier le Pacte sur ce point car si les Etats-Unis se retirent de la Ligue, celle-ci perdra à peu près tout son intérêt. Mais il en sera de même si l'Angleterre ne veut pas y rester, et il n'est pas dit du tout qu'elle soit disposée à subir l'amoindrissement que les Etats-Unis prétendent lui imposer. Si ni l'une ni l'autre de ces deux Puissances ne consentait à céder, la constitution de la Société serait bien compromise ; mais enfin l'obstacle n'est pas insurmontable et une transaction reste possible entre elles.

Deux autres réserves de même sorte sont moins importantes. L'une a trait à la nomination des représentants des Etats-Unis à l'Assemblée et au Conseil de la Ligue et aux divers Comités et tribunaux institués par le traité tant pour assurer le fonctionnement de la Société des Nations que pour obtenir l'exécution du traité de Versailles. La Commission des affaires étrangères demande que le congrès ait la faculté de décider de la participation des Etats-Unis à ces diverses Assemblées, Cours ou Commissions. De plus la nomination d'un citoyen des Etats-Unis à l'un quelconque de ces différents postes ne serait valable que si elle était faite avec l'autorisation du Sénat, celui-ci ne ferait d'ailleurs sur ce point que réclamer l'application de la Constitution américaine et la reconnaissance de ses prérogatives ordinaires.

Plus intéressante est la réserve qui interprète l'article 1^{er}. Chaque membre de la Société des Nations peut se retirer après un préavis de deux ans et à condition d'avoir rempli toutes ses obligations internationales. Qui jugera de cette dernière question ? La commission des affaires étrangères propose que les Etats-Unis eux-mêmes soient chargés de cette appréciation. De cette manière, ils auraient la certitude de pouvoir quitter la Ligue quand ils le voudraient sans rencontrer d'opposition.

Malgré les changements notables que ces trois réserves apportent à l'organisation de la Ligue, il ne semble pas qu'elles doivent en entraîner la disparition. Au contraire, celles qui s'attaquent aux attributions de la Société des Nations en font un rouage inutile qui n'exercera aucune influence ni bonne, ni mauvaise sur les destinées de l'univers.

C'est dans cette catégorie que l'on peut classer les réserves qui ont causé l'échec du traité et sur lesquelles démocrates et républicains ont refusé de transiger. Le point central du débat était le fameux article 10. C'est le nœud gordien qu'il faudra trancher si l'on veut arriver à la ratification du traité : personne jusqu'à présent n'y est encore parvenu. Que décide cette clause désormais célèbre ?

Le but de la Ligue est sinon de supprimer les guerres, au moins d'en diminuer la fréquence. Pour cela, il ne faut pas que certains Etats puissent nourrir l'espoir de réaliser des annexions aux dépens des autres. Les membres de la Société des Nations vont donc se garantir mutuellement leur intégrité territoriale : tel est le contenu de l'article 10. Si cette clause doit être autre chose qu'une promesse trompeuse ce sera une très lourde charge pour les contractants qui seront amenés à intervenir dans tous les conflits qui naîtront. On peut même se demander si la paix du monde gagnerait beaucoup à ce système et si au lieu de rendre les guerres rares, il n'avait pas plutôt pour effet de les rendre plus générales et par suite plus terribles. Quoi qu'il en soit la

Commission des Affaires étrangères du Sénat a jugé que les promesses contenues dans l'article 10 étaient imprudentes et de nature à multiplier les guerres dans lesquelles les Etats-Unis peuvent se trouver engagés, d'où la réserve qui a été la pierre d'achoppement des négociations entre les sénateurs. Cette réserve déclare que « les Etats-Unis « n'assument l'obligation de défendre l'intégrité territoriale « et l'indépendance politique d'aucun autre pays, ni de s'in- « gérer dans les conflits entre nations, qu'elles soient mem- « bres ou non de la Ligue. » Seul le Congrès pourra déclarer la guerre ou ordonner l'emploi des forces militaires ou navales des Etats-Unis quand il le jugera nécessaire, mais aucune obligation même morale ne pèsera sur lui du fait de l'article 10.

Un autre point capital du programme de la Ligue des Nations était le désarmement. Le vieux proverbe « si vis pacem para bellum » est une arme à double tranchant. Si dans certains cas il évite des guerres, dans d'autres, il pourrait bien les favoriser. Lorsqu'un Etat s'est imposé d'écrasantes charges budgétaires pour se mettre sur pied de guerre, il peut être tenté d'utiliser sa force militaire pour n'avoir pas gaspillé en vain des milliards. Il n'est pas douteux que la réduction des armements rendrait les peuples plus heureux en leur évitant des dépenses improductives et en diminuant les risques de guerre. Malheureusement il est bien à craindre que le problème du désarmement ne soit pas près d'être résolu.

Le Covenant annonce que le Conseil de la Société des Nations dressera un plan de réduction des armements. Il ajoute que les membres de la Société s'engagent à échanger sans restriction tous les renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements et à leurs programmes militaires et navals. Il faut beaucoup de confiance dans l'esprit pacifique des peuples pour imaginer que ces dispositions recevront une exécution loyale.

Croit-on par exemple que le Japon et les Etats-Unis vont

se fournir en toute franchise ces renseignements dont on garde d'ordinaire le secret avec un soin jaloux ? Ces projets de désarmement excellents, dans leur principe, pourraient fort bien n'être pas sans danger pour les peuples qui y auraient une confiance excessive. La commission des affaires étrangères a déclaré que les Etats-Unis ne seraient pas de ceux-là. Voici la réserve qu'elle propose : « Si les Etats-Unis doivent « à un moment donné adopter un plan de limitation des armes « ments aux termes de l'article 8, ils gardent le droit d'augmenter leurs armements sans le consentement du Conseil « chaque fois que les Etats-Unis seront *menacés d'invasion* « ou engagés dans une guerre ». Les termes de cette réserve sont assez élastiques pour permettre aux Etats-Unis d'armer quand bon leur semblera. Si cette réserve est introduite dans le traité, toutes les puissances contractantes pourront l'invoquer dans leurs rapports avec les Etats-Unis, et comme lorsqu'on arme à l'égard d'une nation, on arme à l'égard de toutes les autres, la réserve risque d'emporter l'article 8 tout entier et à l'égard de tous les signataires.

Chaque fois qu'on veut dénouer pacifiquement les conflits internationaux on songe à l'arbitrage. Dans le traité de Versailles on n'a évidemment pas manqué d'y faire appel. Son emploi est particulièrement recommandé dans les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, d'un point de droit international, etc. — Il y aurait beaucoup à dire (et même à redire) sur le choix de ces cas (1). La commission sénatoriale a proposé de rejeter l'arbitrage sur toute question que les Etats-Unis estimeraient subordonnée ou même simplement ratta-

1. En particulier sur l'application de l'arbitrage aux différends relatifs à l'interprétation des traités. Quoique cette formule soit d'un usage fréquent dans les traités d'arbitrage permanent (traité entre la Belgique et la Suisse du 21 nov. 1905) elle nous semble très critiquable. Elle s'explique par l'histoire des premières clauses compromissaires, mais n'est pas susceptible d'exécution dans la plupart des cas. Prenons par exemple l'article 11 du traité de Francfort qui était la loi de nos échanges avec l'Allemagne. Croit-on que, si de sérieuses difficultés avaient surgi, cette question vitale aurait pu être réglée par l'arbitrage ?

chée dans leur opinion à leur doctrine traditionnelle connue sous le nom de doctrine de Monroë. Il est clair qu'un très grand nombre de litiges pourront être soustraits à l'arbitrage par ce moyen puisqu'il suffira de l'affirmation des Etats-Unis pour y parvenir.

Par suite de la guerre, un certain nombre de territoires et de colonies ont cessé d'être soumis à la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment. Si les peuples qui les habitent ne sont pas encore capables de gérer eux-mêmes leurs affaires, la Société des Nations pourra donner mandat de les administrer à certains Etats particulièrement qualifiés. Ce mandat peut dissimuler une très lourde charge ; nous n'en donnerons qu'un exemple : l'Arménie à l'heure actuelle. La Commission des affaires étrangères en conséquence a stipulé que les Etats-Unis n'accepteraient aucun mandat, sauf décision du Congrès.

Le traité de Versailles confiait à la Société des Nations la surveillance d'un certain nombre de questions telles que : les conditions du travail, le traitement des populations indigènes, la liberté des communications et du transit, le trafic de l'opium, la lutte contre les maladies, etc. Si la Société des Nations voulait s'acquitter scrupuleusement de sa tâche à cet égard, elle serait contrainte de s'ingérer d'une manière constante dans les affaires intérieures de tous ses membres. Cette intervention a paru insupportable à la commission des affaires étrangères qui la rejette catégoriquement par une réserve. Cette exclusion se comprend d'autant mieux qu'il y a aux Etats-Unis une nombreuse population de race noire ou jaune qui, dit-on, ne jouit pas des mêmes prérogatives que la population de race blanche.

Enfin une dernière réserve vise le fonctionnement de la Société des Nations. Elle est d'ailleurs moins importante. Elle dispose que les Etats-Unis ne seront tenus de contribuer aux dépenses de la Société des Nations que jusqu'à concurrence des crédits qui seront ouverts à cet effet par le Congrès.

Les réserves qui portent sur les attributions et le fonctionnement de la Société des Nations (les plus dangereuses de toutes puisqu'elles lui retirent sa raison d'être) sont complétées par une réserve qui vise les sanctions dont la Ligue dispose contre ceux qui auraient violé le pacte. C'était déjà le point faible de la combinaison : cette réserve en diminue encore la vigueur. Dès qu'un membre de la Société ne respecte pas les engagements qu'il a souscrits, tous les autres rompent aussitôt avec lui leurs relations commerciales et financières. C'est là un moyen de pression qui ne devient efficace qu'au bout d'un temps assez long et s'il est appliqué avec rigueur. Or, la réserve des Etats-Unis l'atténue assez sensiblement. Grâce à elle, les Etats-Unis conserveraient « le droit d'autoriser à leur discrétion, les nationaux d'un Etat qui aura rompu le pacte et qui résideraient aux Etats-Unis » ou dans les pays autres que ceux désignés par l'article 16 (1) à continuer leurs relations commerciales, financières et personnelles avec les Etats-Unis ».

L'examen de ces réserves nous conduit à conclure que si elles n'annulent pas le traité comme le disait M. Wilson du moins, elles anéantissaient à peu près la Société des Nations. Si aux prochaines élections présidentielles, le parti républicain triomphe, on pourra dire de la Société des Nations qu'elle est morte avant d'avoir vécu. D'après la lettre de Lord Grey et la tournure des événements actuels, il est probable que les Alliés ne feront pas d'objection à cette disparition. Seulement un grave problème se posera alors : celui de l'ouverture de la succession de la Société des Nations.

Les rédacteurs du traité semblent s'être ingéniés à faire intervenir partout la Ligue (bassin de la Sarre, Dantzig, colonies allemandes, etc.). Peut-être craignaient-ils que sans cela les contractants ne l'oublient ? Si la Société des Nations s'évanouit, que vont devenir toutes ces clauses qui impo-

1. Les pays qui ne font pas partie de la Ligue.

saient sa surveillance ou son administration ? Il est à coup sûr impossible de les considérer comme abrogées. Heureusement les Alliés pourront sortir de difficulté sans trop de peine en substituant à la Société des Nations le Conseil suprême. Quoique le dommage soit facile à réparer, il permet du moins de mesurer l'étendue des répercussions des réserves proposées au Sénat par M. Lodge.

Les réserves qui ne s'attaquent pas à la Société des Nations ont en vue des dispositions du traité qui n'ont aucun lien entre elles. La plus importante de toutes est celle qui a été formulée au sujet du Chan-Toung (1). Dès juillet 1918, une vive opposition s'était dessinée au Sénat contre l'attribution de ce territoire au Japon. Mais à qui rendrait-on alors cette province ? Une proposition Lodge du 15 octobre 1919 qui demandait le rétablissement de la souveraineté allemande échoua devant le Sénat. C'est donc à la Chine que les Etats-Unis attribueraient le Chan-Toung. Les Alliés pour leur part en ont promis la possession au Japon, d'où il résulte qu'on s'achemine vers une question semblable à celle de l'Adriatique qui jusqu'à présent n'a pas encore pu recevoir une solution.

Puis viennent d'autres réserves d'un intérêt moindre. L'une d'elles vise la commission des réparations : elle ne devra régler les exportations des Etats-Unis en Allemagne et réciproquement qu'avec l'assentiment du Congrès.

Ce qui a trait à la réglementation internationale du travail, a été rejeté en bloc (2) par la commission sénatoriale. D'ailleurs les organismes créés à cet effet par le traité ne semblent pas appelés à exercer une action bien considérable sur le cours des événements.

Enfin la commission déclare que rien dans le traité ne devra être interprété comme la conformation d'un acte illégal dont un citoyen des Etats-Unis aurait eu à souffrir.

1. Articles 156, 157, 158.

2. 'XIII' partie du traité, art. 287 à 427 inclus.

Telles sont les réserves de M. Lodge. Elles ont les inconvénients inséparables de toute réserve, elles rendent le traité imparfait, elles font de lui un acte dont on ne sait pas au juste s'il est obligatoire ou non. Si dans l'avenir elles sont admises, il est à craindre que le gouvernement allemand ne laisse pas passer cette occasion sans en profiter. Quel excellent prétexte pour des protestations et des chicanes. Comme l'ingéniosité de nos ennemis est égale à leur mauvaise foi, il nous faut redouter qu'ils ne trouvent là matière à nous chercher beaucoup de « querelles d'allemands ».

§ 4. — Les remèdes

Nous n'avons ici à nous occuper que des moyens dont nous pouvons disposer pour supprimer ou diminuer les difficultés propres aux réserves faites au moment de la ratification. Comment faut-il procéder pour que ces réserves ne soient pas plus graves que celles faites au moment de la signature, tel est le problème qu'il s'agit maintenant de résoudre.

Nous avons mis en lumière l'objection d'ordre moral qu'on peut adresser aux réserves faites lors de la ratification : celui qui s'en sert trompe les autres contractants. Il est relativement aisé de parer à cet inconvénient. Si le chef de l'Etat a l'impression que son Parlement n'est pas favorable au traité qu'il négocie, il a le devoir de le faire savoir aux autres parties. Celles-ci étant prévenues que leur œuvre sera peut-être amendée et dans quel sens, devront prendre les précautions rendues nécessaires par cette nouvelle situation. En agissant ainsi, elles désarmeront peut-être l'opposition de ce Parlement. Cependant il faut prendre garde de ne pas aller trop loin dans cette voie : il ne faudra pas introduire dans le traité une clause permettant aux Parlements des divers Etats signataires de modifier le traité à leur convenance sans quoi il sera imparfait dès la signature et le bénéfice escompté disparaîtra.

Un autre vœu qu'on peut formuler encore à cette occasion est que l'Etat qui a l'intention d'articuler des réserves le fasse le plus rapidement qu'il le pourra, afin que sa ratification partielle précède celle des autres contractants. De cette manière, ceux-ci auront la faculté de refuser de ratifier ou de ratifier sous réserve à leur tour. Cependant l'espoir de voir une procédure rapide instituée en ce cas semble un peu chimérique étant donné ce que l'histoire nous apprend à ce sujet. En général les réserves ne sont introduites dans un traité qu'après de longues discussions et la puissance qui ratifie sous réserve est en général la dernière à déposer sa ratification ; l'exemple du traité de Versailles nous le montre une fois de plus.

En ce qui concerne les difficultés d'ordre constitutionnel (sauf pour les Etats-Unis dont la constitution ne semble pas défendre au Sénat d'amender les conventions) il n'y a pas de remède à proposer tant que les constitutions n'auront pas été modifiées sur ce point. Le mieux qu'on puisse faire est encore de ruser avec la règle comme l'a fait la Chambre française à propos de l'Acte anti-esclavagiste de Bruxelles.

Quant au désaccord des contractants, en général la pratique s'efforce d'y porter remède. Une fois les réserves formulées elles sont approuvées par les autres contractants, dans un protocole inscrit à la suite du traité ; cet usage excellent ne peut être que loué. Pourtant sur un point il devrait être perfectionné : le protocole additionnel n'est pas soumis à la procédure ordinaire de la ratification, on ne consulte pas les Chambres. Or il ne faut pas se cacher que c'est un nouveau traité qui vient d'être conclu, la pratique est donc incorrecte. Pour que cet acte soit valable et régulier, il conviendrait de demander aux Chambres l'autorisation de le ratifier.

En agissant avec prudence, adresse et loyauté, on pourrait en somme éviter une bonne partie des difficultés qui résultent des réserves présentées au moment de la ratification.

CHAPITRE III

LES RÉSERVES LORS DE L'ADHÉSION

§ 1. — Etude critique

Les réserves faites lors de l'adhésion ont un trait commun avec celles qui sont formulées au moment de la ratification elles altèrent un texte qui aurait dû être considéré comme définitif. Mais la gravité de ces réserves ne sera pas toujours la même. Pour les juger équitablement nous devons distinguer deux hypothèses.

Les clauses d'accession jointes à un traité peuvent être de deux sortes : l'accession est dite soit ouverte, soit fermée. Il y a accession ouverte quand le seul consentement de l'Etat qui veut adhérer suffit pour qu'il devienne partie au traité. Pour réaliser son désir, il n'aura qu'à employer une procédure fort simple : une signification au contractant central. Au contraire il y a accession fermée lorsque la régularité et l'effet de l'adhésion sont subordonnés à l'autorisation des contractants primitifs. L'accession fermée est d'ailleurs l'exception à notre époque.

L'importance des difficultés qui vont naître des réserves faites au moment de l'adhésion varie suivant que l'on se trouve dans l'un ou l'autre de ces deux cas.

En cas d'accession ouverte, si l'on introduit des réserves on surprend la bonne foi des contractants primitifs. Dans une pensée de bienveillance internationale, ils ont permis aux puissances non signataires de bénéficier du traité qu'ils venaient

de faire. L'Etat, qui en adhérant formule des réserves profite de cette faculté pour imposer aux premiers contractants un traité tout différent de celui qu'ils avaient élaboré : c'est un procédé d'une courtoisie discutable.

Nous voyons réapparaître toujours les mêmes questions : ces réserves sont-elles valables puisqu'un traité forme un bloc indivisible ? Puis si on les admet où s'arrêtera leur effet destructif ? Nous n'avons pas à revenir sur ces points que nous avons déjà examinés, mais il faut nous arrêter quelque peu à une difficulté propre aux réserves formulées lors de l'adhésion. Les Parlements des Etats qui ont primitivement conclu le traité ont autorisé la ratification de ce traité tel qu'il avait été alors rédigé. En vertu de la clause d'accession, un Etat adhère et introduit des réserves dans la Convention. C'est en réalité un nouveau traité qui vient d'être passé. Ne faudrait-il pas par suite consulter à nouveau les Parlements ? Nous n'avons pas découvert une seule occasion où l'on s'en soit préoccupé ; cette pratique nous semble donc d'une constitutionnalité très douteuse. Au moment de l'application du traité, très légitimement, les contractants primitifs pourraient se prévaloir de ce défaut de ratification pour mettre en demeure les puissances qui ont accédé sous réserve d'exécuter le texte original ou d'y renoncer en entier.

Au contraire en cas d'accession fermée, les contractants primitifs n'ont pas lieu de se plaindre des réserves : ils les ont approuvées, à eux d'en subir les conséquences. Seulement comme ils viennent de passer un nouveau traité, il faudra demander l'assentiment des Parlements. Remarquons qu'alors nous n'aurions pas affaire à de véritables réserves mais simplement à une convention révisée avec l'assentiment de tous les contractants.

Voyons maintenant comment la pratique des réserves est venue parfois s'ajouter à la pratique de l'adhésion.

L'adhésion n'est pas chose nouvelle. Déjà la capitulation de 1535 entre le roi François I^{er} et le sultan Soliman conte-

nait une clause de ce genre. Le pape, le roi d'Angleterre et le roi d'Ecosse pouvaient être parties à cette convention sous la seule condition de faire parvenir leur ratification à la Sublime-Porte dans les huit mois qui suivraient la conclusion du traité. L'adhésion était d'un usage fréquent dans l'ancien droit. Il est vrai que c'était plutôt une formule de politesse que les contractants employaient à l'égard des autres Etats. Ceux-ci approuvaient les traités qui leur étaient ainsi soumis et leur donnaient leur garantie. Quoi qu'en ait dit l'abbé de Mably cette pratique n'avait pas de mauvais effets. Elle faisait connaître les traités. De plus les souverains qui venaient de donner leur assentiment aux principes contenus dans une convention devaient éprouver quelque gêne à les violer dans leur rapport avec les autres Etats. Ce cérémonial ne produisait donc que des obligations morales : on comprend que dans ces conditions la pratique des réserves ne se soit pas introduite, elle aurait été parfaitement inutile.

Lorsque certains Etats voulaient effectivement accéder à un traité, ils employaient un moyen différent. Ils entamaient des négociations et si les contractants primitifs y consentaient un nouveau traité était conclu. L'adhésion entraînait ainsi une sorte de novation. Si la puissance qui accédait voulait obtenir une modification, elle n'avait qu'à essayer d'y parvenir au cours des négociations. Là non plus la pratique des réserves n'aurait présenté aucun intérêt.

Au cours du XIX^e siècle, la pratique de l'adhésion se développe : pour en faciliter la diffusion on la simplifie, on admet de plus en plus l'accession ouverte. On espère généraliser ainsi l'application de certains principes.

C'est ainsi, qu'après avoir signé la célèbre déclaration de Paris de 1856, les Puissances contractantes demandèrent aux autres Etats de bien vouloir y adhérer. Un grand nombre d'Etats accédèrent et aucune réserve ne fut articulée. L'Espagne et le Mexique déclarèrent ne pas pouvoir adhérer à cause du premier point qui abolissait la guerre de course. Ce rejet

était motivé par la faiblesse de leur flotte de guerre. Ces deux nations annoncèrent cependant qu'elles s'appropriaient les trois autres principes. Mais comme elles n'avaient pas accédé à la déclaration elles n'étaient pas liées par un traité. Les clauses ainsi acceptées constituaient une promesse, mais non un engagement. C'est ainsi que la déclaration de Paris, qui est un traité, devint à l'égard de l'Espagne et du Mexique une proclamation de principes (1).

Les Etats-Unis n'avaient pas à cette époque une marine de guerre assez forte en proportion de leur flotte commerciale. Ils n'adhérèrent pas non plus à la déclaration de Paris. Ils firent savoir qu'ils « ne l'accepteraient que si l'on ajoutait à l'énoncé de l'abolition de la Course, que la propriété des sujets ou citoyens des nations belligérantes serait exempte de saisie de la part des marines militaires respectives ». Cette modification n'ayant jamais été apportée, les Etats-Unis n'ont pas accédé.

La pratique des réserves n'avait donc pas encore pris naissance, elle allait bientôt apparaître, grandir avec les conventions à multiples signatures. Les auteurs des grandes conventions ont voulu les rendre encore plus grandes, pour cela ils leur ont adjoint la clause d'accession (2). La législation internationale ainsi établie tendait à s'appliquer sur tout le globe. La facilité avec laquelle on admettait les adhésions montre qu'il était au fond assez indifférent aux contractants de s'engager envers une puissance ou envers une autre. Comme on cherchait avant tout à multiplier les adhésions, pour qu'elles fussent plus nombreuses on a fermé les yeux sur les réserves qu'elles pouvaient contenir. C'est de cette manière qu'on a admis les adhésions sous réserve. Elles sont rares pour les Unions qui présentent un caractère administratif, plus fré-

1. Voir l'introduction, p. 7.

2. En règle générale c'est la clause d'accession ouverte ; les conventions de La Haye de 1907 ne comprennent qu'une convention dotée d'une clause d'accession fermée : c'est la première. On voulait ainsi éviter quelques adhésions jugées indésirables.

quentes lorsque les grands traités abordent d'autres sujets.

Voyons maintenant quelles ont été les diverses adhésions sous réserve.

§ 2. — Les exemples

Acte général de Berlin du 26 février 1885 (1)

Le 8 novembre 1886 sa Hautesse le sultan de Zanzibar voulut bien adhérer (2) à l'Acte de Berlin, mais avec une restriction. Elle se refusait à admettre le principe de la liberté commerciale (art. 1^{er}). Ce principe ne s'appliquerait aux territoires du Sultan que pour autant que celui-ci y donnerait son consentement.

Vu le peu d'importance du Zanzibar dans le monde, nous ne nous arrêterons pas plus longtemps à cette réserve : De minimis non curat prætor.

Convention sanitaire de Dresde du 15 avril 1893 (3)

Pour sauvegarder la santé publique les efforts isolés d'un Etat sont peu efficaces, seule une entente internationale peut permettre de lutter avec succès contre l'invasion des épidémies.

Pendant tout le xix^e siècle la Turquie et l'Egypte ont été les terres d'élection du choléra et de la peste. Pour se protéger contre ce danger de tous les instants, les peuples méditerranéens avaient obtenu la création du Conseil supérieur de santé en Turquie et du Conseil sanitaire maritime d'Egypte. Ces institutions gênaient le commerce de l'Angleterre si bien qu'en 1882 le Conseil sanitaire maritime d'Egypte n'existait

1. De Clercq, tome XIV, p. 447 et suiv.

2. De Clercq, tome XVII, p. 278 et 279.

3. De Clercq, tome XX, p. 27.

plus que de nom. Le résultat ne se fit pas attendre. En 1883, l'Egypte était désolée par le choléra. Les navires anglais répandaient cette maladie dans la Méditerranée et le fléau envahit en 1884 la France, l'Italie et l'Espagne. La leçon avait été dure.

En 1892 à Venise, en 1893 à Dresde des conférences sanitaires furent réunies : elles aboutirent à des conventions contenant un grand nombre de recommandations et peu d'obligations.

Cependant l'Angleterre hésitait à se lier si peu que ce fut. Elle ne signa pas la Convention de 1893 et quand elle y adhéra ce fut sous réserve.

Redoutant la gêne que pourrait causer aux voyageurs le titre VIII de l'Annexe I le gouvernement anglais demanda à ce que « les personnes bien portantes qui arriveraient en « Grande-Bretagne à bord d'un navire infecté ne fussent pas « soumises à une observation, mais seulement à une surveillance médicale. » La protection qui résultait de ce changement était certainement moins énergique.

Le baron Marschall de Bieberstein secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères d'Allemagne, donna acte de cette réserve en constatant que tous les signataires y avaient consenti.

Comme cette adhésion intervenait peu de temps après la signature, aucune puissance n'avait encore ratifié la Convention bien que cette réserve ne créait pas de difficultés d'ordre constitutionnel.

Convention du 5 mars 1902 sur le régime des sucres (1)

En 1906, la Suisse manifesta l'intention d'être partie à cette Convention. Mais elle demandait la suppression de quelques dispositions gênantes et inutiles puisqu'elle n'exportait pas de sucre. La procédure suivie par la Suisse en cette occasion fut très correcte et peut être citée en exemple.

1. Carpentier, *Recueil des traités*, éd. 1914, p. 101.

La demande d'adhésion sous réserve de la Suisse fut favorablement accueillie par les contractants primitifs. Le 26 juin 1906 un protocole était signé. Il y fut stipulé que la Suisse serait exemptée des obligations résultant des articles 2 et 3 (surveillance des raffineries et surtaxe sur les sucres étrangers) mais qu'en revanche le délégué suisse n'aurait que voix consultative dans les réunions de la Commission permanente.

C'était donc un nouveau traité qui venait d'être conclu avec des concessions mutuelles. Il n'y a pas de reproche non plus à adresser au point de vue constitutionnel à cette adhésion sous réserve.

Convention de Genève du 6 juillet 1906

La Turquie y a adhéré sous réserve du Croissant-Rouge. Quand on connaît l'histoire de l'Empire ottoman sur ce point cette réserve ne peut pas surprendre.

En 1865, la Turquie adhéra à la première Convention de Genève et accepta la Croix-Rouge. Devant l'hostilité de ses soldats, la Turquie en 1876 pendant la guerre russo-turque dut adopter le Croissant-Rouge. Il est vrai qu'elle obtint l'assentiment de la Russie.

En 1897, pendant la guerre avec la Grèce, la Turquie conserva cet emblème. En 1899 à La Haye à propos de l'adaptation de la Convention de Genève à la guerre maritime Noury bey (1) annonça que les bâtiments turcs adopteraient le Croissant-Rouge. Il ne semble pas que cette déclaration ait reçu un accueil chaleureux. Enfin en 1906 à la Conférence de Genève la Turquie manifesta l'intention bien arrêtée de conserver son pavillon sanitaire ; la Suisse protesta et la Turquie ne signa pas la Convention. Mais comme en 1907 à La Haye les négociateurs désiraient satisfaire tout le monde, la prétention

1. *Actes*, II, p. 66.

turque fut admise. La Suisse s'inclina devant cette décision et il fut permis à la Turquie d'adhérer à la Convention de Genève sous réserve du Croissant-Rouge.

Seulement il nous faut noter que lorsque le 24 août 1907, la Turquie a adhéré sous réserve, un certain nombre de contractants avaient déjà ratifié.

Conventions de La Haye du 18 octobre 1907, Convention II concernant la limitation de l'emploi de la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles.

En 1909 le Nicaragua a adhéré à cette convention sous des réserves analogues à celles qui avaient été formulées par presque toutes les Républiques de l'Amérique latine : il n'admet l'arbitrage qu'en cas de déni de justice et ne reconnaît en aucune hypothèse la légitimité d'un recours à la force armée. Il n'était peut-être pas très utile d'adhérer à cette Convention si c'était sous la réserve de sa non application...

Convention XIII sur les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime

Deux Etats ont adhéré sous réserve à cette Convention : la Chine en 1910 et les Etats-Unis en 1909.

La Chine avait rejeté l'article 14 § 2, l'article 19 § 3 et l'article 27. Le second alinéa de l'article 14 décide que les règles sur la limitation du séjour des navires de guerre dans les ports et eaux neutres ne s'appliquent pas aux vaisseaux de guerre affectés à une mission charitable, religieuse ou scientifique. La Chine n'étant pas très persuadée du rôle pacifique de ces navires leur appliquera strictement le droit commun. Nous avons déjà vu ce qui a trait à l'article 19. Pour l'article 27 : les contractants y promettent de se communiquer les lois et autres dispositions réglant chez elles, le régime

des navires belligérants. La Chine trouvant cet article gênant l'a écarté.

La réserve des Etats-Unis exclut l'article 23 pour des raisons analogues à celles que nous avons rencontrées lorsque nous avons étudié les réserves que cette disposition avait suscitées au moment de la signature. De plus, les Etats-Unis précisent le sens du second paragraphe de l'article 3. Il y est dit que les belligérants ne doivent capturer aucun bâtiment dans les eaux neutres, sinon le neutre doit faire tout son possible pour faire relâcher la prise et « si elle est hors de la juridiction de la puissance neutre, le gouvernement capteur « doit relâcher la prise sur la demande de la puissance « neutre ». Les Etats-Unis stipulèrent que c'est un devoir pour l'Etat neutre de réclamer la libération du navire ainsi indûment saisi, ce qui tend à renforcer l'article 3. Ils ajoutèrent qu'il était bien entendu que la prise aurait dû être capturée dans la juridiction du neutre : c'était ce que disait l'article 3. Cette dernière réserve ne fait par suite aucun tort à cette disposition.

Ces deux adhésions sous réserve ont eu le défaut de se produire plusieurs années après la signature, à une époque où nombre de contractants avaient déjà ratifié (1).

§ 3. — Les remèdes

De l'étude théorique et de l'observation des difficultés qui naissent de la pratique des réserves faites au moment de l'adhésion se dégagent tout naturellement les quelques conseils que l'on peut donner pour rendre les réserves moins nocives.

Nous avons vu qu'en cas d'accession fermée (si l'on prend

1. En 1909, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, le Danemark, le Mexique, les Pays-Bas, la Russie, le Salvador et la Suède ont ratifié cette Convention.

soin de consulter les Parlements) la pratique des réserves ne fait pas naître de difficultés puisque c'est en réalité un traité nouveau qui est conclu. Il conviendrait donc en cas d'accès-sion ouverte de suivre la même procédure. De cette manière la puissance qui désire introduire des modifications dans le traité aurait satisfaction et le traité resterait valable.

Mais que faire si des réserves ont déjà été formulées ? Sur ce point nous n'avons aucune vue nouvelle à présenter : comme toujours les réserves et la Convention ne peuvent pas subsister ensemble, il faudra soit éliminer les réserves, soit renoncer au traité, soit en conclure un nouveau.

CHAPITRE IV

LA RÉGULARISATION DES RÉSERVES

Tous les exemples de réserves que nous avons rencontrés jusqu'à présent ont un trait commun : toujours la réserve a été imposée par l'un des contractants aux autres, parfois avec leur assentiment tacite, parfois contre leur gré. C'était une pratique en marge du droit des traités, la convention de Berlin de 1908 la consacre et la régularise. Ce qui était une simple tolérance devient un droit reconnu. Cette convention va au devant des vœux de ceux des signataires qui désirent rejeter certaines dispositions ; pour rassurer leur timidité et les délier de toute gêne, elle leur annonce qu'ils pourront valablement exclure les articles qui leur déplaisent. Cet excès d'amabilité est blâmable. Comment une convention peut-elle proposer elle-même sa propre destruction ? C'est le comble de l'étrange et du contradictoire.

Ce résultat est d'autant plus choquant que cette matière a été longuement et mûrement étudiée. La protection des droits d'auteur a d'abord été assurée par des lois. Pour la rendre plus efficace et plus étendue on a eu recours dans la suite à des traités internationaux. Dès l'année 1840, une première convention littéraire était passée entre la France et les Pays-Bas. Les traités de ce genre se multiplièrent de 1850 à 1886 dans le monde entier. Grâce aux efforts de l'association littéraire internationale fondée à Paris en 1878, une nouvelle étape fut bientôt franchie et la première grande Union signée

à Berne le 9 septembre 1886 (1). Dix ans après de telles modifications s'étaient produites qu'il fallut remanier le texte de Berne : ce fut l'œuvre de l'Acte complémentaire et interprétatif de Paris du 4 mai 1896 (2). Ce n'était pas encore suffisant et en 1908, une nouvelle conférence fut réunie à Berlin pour procéder à la refonte de l'Union de Berne (3). Toutes les questions qui se posaient avaient donc déjà fait l'objet d'un examen approfondi. Les négociateurs n'en étaient pas à leur coup d'essai en remettant une fois de plus sur le métier cette tapisserie de Pénélope. Cette circonstance rend encore plus surprenant le fait que les rédacteurs de cette convention aient pu écrire les articles 25 et 27 dont voici le texte :

« Art. 25. — Les Etats étrangers à l'Union et qui assurent
« la protection légale des droits faisant l'objet de la présente
« convention peuvent y accéder sur leur demande.

« Cette accession sera notifiée par écrit au gouvernement
« de la Confédération suisse et par celui-ci à tous les autres.

« Elle emportera de plein droit adhésion à toutes les clauses
« et admission à tous les avantages stipulés dans la présente
« convention. *Toutefois elle pourra contenir l'indication des*
« *dispositions de la Convention du 9 septembre 1886 ou de*
« *l'Acte additionnel du 4 mai 1896 qu'ils jugeraient néces-*
« *saire de substituer provisoirement au moins aux disposi-*
« *tions correspondantes de la présente convention.* »

« Art. 27. — La présente convention remplacera dans les
« rapports entre Etats signataires la Convention de Berne du
« 9 septembre 1886, y compris l'article additionnel et la
« déclaration interprétative du 4 mai 1896. Les Actes con-
« ventionnels précités resteront en vigueur dans les rapports
« avec les Etats qui ne ratifieraient pas la présente conven-
« tion.

1. De Clercq, t. XVII, p. 253.

2. De Clercq, t. XX, p. 398.

3. Archives diplomatiques, 1910, 3^e série, p. 19.

« *Les Etats signataires de la présente Convention pourront, lors de l'échange des ratifications, déclarer qu'ils entendent, sur tel ou tel point, rester encore liés par les dispositions des conventions auxquelles ils ont souscrit antérieurement.* »

Grâce à ces deux articles trois partis s'offrent aux contractants. Ils peuvent accepter la convention de 1908 en entier ou bien l'admettre partiellement et rester soumis sur certains points au régime antérieur ou encore la rejeter en bloc et s'en tenir aux anciennes conventions. Nous n'insisterons pas sur cette dernière possibilité toujours réservée aux contractants dans les Unions qui comptent plusieurs éditions successives, solution qui, pour être habituelle, n'en est pas moins très critiquable (4).

Mais la conception vraiment bizarre consiste à permettre de panacher ainsi les différentes unions. Cette liberté laissée à chaque contractant de se composer à sa guise un traité nou-

1. C'est une clause de style dans les conventions à multiples signatures (art. 184 de la convention sanitaire de 1903, art. 31 de la convention de Genève de 1906, art. 18 § 2 de la convention de Washington sur la propriété industrielle, etc.). Il ne semble pas qu'on se soit jamais inquiété des complications qui naissent de stipulations de cette sorte. Deux Etats signent la convention de Berlin : ils affirment ainsi leur intention d'échapper à l'Union de Berne. Un litige surgit entre eux, mais un troisième Etat qui n'est pas partie à la Convention de Berlin y est mêlé. C'est donc l'Union de Berne qui va s'appliquer. Les Etats qui ont signé l'acte de Berlin sont ainsi à la merci de ceux qui peuvent opter entre la convention de Berne et celle de Berlin. Rien de plus contraire à l'égalité entre contractants. Et puis que de conséquences inattendues ! Les Unions contiennent toujours une clause permettant de les dénoncer : or les signataires de l'Acte de Berlin perdent indirectement le droit de se retirer de celui de Berne. Ce dernier s'impose avec plus de force que s'il n'avait pas été remplacé par un autre traité ! La Convention de Berne dit que les traités anciens plus favorables subsistent. Ceux-ci contenaient souvent la clause de la nation la plus favorisée. Le ressortissant d'un Etat qui en est resté à l'Union de Berne pourrait-il se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée pour se placer sous la protection de l'Union de Berlin ? Ce serait tout à fait invraisemblable et il semble qu'il vaut mieux dire qu'il y a incompatibilité entre cette clause et l'article 27 de la Convention de 1908.

veau à l'aide de morceaux choisis est le contraire même de la notion de traité (1).

Si cette bigarrure a été admise, la faute en est aux dissensions qui se sont produits au sujet de la traduction. Cette question est capitale, si l'on veut donner une protection sérieuse aux droits des écrivains. En effet, à l'étranger on est peu tenté de reproduire une œuvre dans sa langue d'origine, car en général ce serait une opération commerciale d'un rendement médiocre, tandis que les traductions peuvent remporter de grands succès de librairie. Si donc on défend la reproduction en permettant la traduction, on interdit un fait qui n'a aucune chance de se produire et on rend licite la seule atteinte possible aux droits de l'auteur. L'équité réclame que le droit de faire et d'autoriser la traduction appartienne à l'auteur pendant toute la durée de son droit sur l'œuvre originale. On renforce cette considération en faisant observer que les lecteurs étrangers y auront eux-mêmes avantage. En cas de traduction libre, les éditeurs se font concurrence entre eux en imprimant diverses traductions. Pour vendre à meilleur compte, ils chercheront à moins payer le traducteur ; celui-ci, travaillant en considération de l'argent qu'il reçoit, ne prendra aucun soin de l'ouvrage qui lui est confié. Dans l'intérêt de tous, il faut donc protéger les droits de l'auteur le plus possible.

L'histoire nous montre d'ailleurs que la traduction libre au début a subi avec les différentes Conventions et Unions des restrictions de plus en plus importantes. En 1908, on proposa de donner à l'auteur un droit complet et exclusif sur les traductions de ses œuvres.

Ce système fut jugé trop rigoureux par quelques Etats. Les Pays-Bas firent savoir qu'une règle trop stricte en cette ma-

1. On a été plus loin encore dans l'Union pour la protection des oiseaux signée à Paris le 19 mars 1902. Une annexe indique la liste des oiseaux protégés, mais chaque Etat reste libre d'y apporter par une loi toutes les exceptions qui lui paraîtront opportunes.

tière compromettrait leur participation à l'Union. La Russie fit une déclaration identique.

La résistance la plus vive et la plus opiniâtre fut opposée par le Japon. Ses représentants avaient déposé une proposition qui indiquait clairement ses intentions : « La traduction « en japonais d'une œuvre écrite en langue européenne est « réciproquement et complètement libre ». (1)

La délégation japonaise plaida avec conviction et habileté la cause qu'elle soutenait (2). Le Japon et les nations d'Europe et d'Amérique se connaissent mal et se mal connaître conduit souvent à se méconnaître. Il convient donc de rendre plus étroits et plus fréquents les rapports intellectuels. Quel meilleur moyen pour y parvenir que d'édicter la liberté absolue de traduction ? En le décidant que risque-t-on ? On ne nuira pas à l'auteur car, contrairement à ce qui se produit chez les peuples occidentaux, la vente de la traduction n'entravera pas celle de l'original. D'une structure toute différente de celle des langues européennes, la langue japonaise se prête mal aux traductions et ne donne qu'une idée imparfaite et déformée du livre. La population japonaise instruite connaît toujours au moins une langue étrangère : après avoir lu la traduction, elle désirera connaître l'œuvre originale. « La « traduction, conclut la délégation japonaise, sera une excellente publicité au profit des auteurs. »

Puis vient une déclaration oratoire qui tend à démontrer le désintéressement du Japon. Que l'Europe ne dise pas qu'avec la liberté de traduction elle donnera beaucoup et recevra peu. Non, car si les chefs-d'œuvre abondent en Europe, ils sont nombreux aussi au Japon. Il faut craindre d'ajouter des difficultés à la tâche déjà si ardue des traducteurs : celles qui résultent de la différence des langues sont suffisantes sans que la convention en ajoute encore de nouvelles.

1. *Archives diplom.*, 1910, 3^e série, p. 139.

2. *Archives diplom.*, 1910, 3^e série, p. 159.

Enfin la péroration contient évidemment une invocation à la paix universelle vers laquelle nous conduira l'uniformité de civilisation, car Victor Hugo a dit : « La paix universelle « sortira de cette immense fraternité spirituelle. »

Des esprits chagrins auraient pu prétendre que les vœux du Japon n'étaient pas aussi désintéressés que sa délégation voulait bien le dire. La littérature japonaise, nous dit-on, compte des œuvres admirables. Nous sommes les premiers à le reconnaître et à goûter leur charme exotique et leur grâce précieuse, mais il n'est pas moins certain que les livres européens sont d'une lecture courante au Japon tandis qu'en Europe les livres japonais ne sont connus que de rares lettrés. Il n'y a pas égalité dans l'échange, tant s'en faut ! Nous ne croyons d'ailleurs pas un instant que ces calculs mesquins aient effleuré l'âme des délégués nippons ; ils n'avaient certainement en vue que la paix universelle qui serait le résultat naturel de la liberté de traduction des œuvres européennes en japonais et réciproquement.

A la conférence de Berlin on se garda bien de faire une objection du genre de celle que nous venons de formuler : c'eût été du plus mauvais goût. On se contenta de répondre que plus la traduction est difficile plus il faut un traducteur autorisé. Le Dr Osterrieth fit remarquer avec quelque mauvaise humeur qu'il n'y avait pas de raison pour que d'autres pays ne fissent pas comme le Japon en vertu du même raisonnement et qu'alors un principe fondamental de l'Union serait renversé.

Le Japon ne céda pas pour si peu. Qu'allait-on faire ? Si l'on maintenait le traité dans sa teneur intégrale on était assuré à l'avance du refus du Japon. D'autre part les rédacteurs du traité ne voulaient pas lui laisser librement articuler des réserves de crainte d'introduire l'anarchie dans la convention. C'est pourquoi on en est arrivé à cette solution étonnante qui consistait à permettre aux Etats en cas de désaccord de s'en tenir aux conventions antérieures. Le

rapport (1) se montre plein d'indulgence pour les nouveaux venus qui accèderont à l'Union. Il ne faut pas dit-il, leur demander d'atteindre du premier coup à la perfection, c'est pourquoi l'article 25 leur permet de gravir les échelons que les autres contractants ont déjà franchi (2). Fort bien, mais alors pourquoi accorder la même faculté à ces derniers ? Le rapport nous répond qu'on ne peut pas être plus sévère pour les anciens membres de l'Union que pour les nouveaux. Tout cela n'est pas très cohérent.

Voyons maintenant quel usage a été fait des articles 25 et 27. Il va sans dire que le Japon s'est empressé de profiter de clauses écrites exprès pour lui. Il déclara qu'« au lieu d'adhérer à l'article 8 de la convention de 1908, il entendait rester encore lié par les dispositions de l'article 5 de la convention de Berne du 9 septembre 1886 amendé par le n° 3 de l'article 1^{er} de l'acte additionnel signé à Paris le 4 mai 1896. » Le Japon par conséquent ne reconnaissait pas aux auteurs pouvant invoquer le bénéfice de l'Union le droit de faire ou d'autoriser la traduction de leur ouvrage pendant toute la durée de leur droit sur l'œuvre originale. Le Japon admettait le système de 1896. Si l'auteur néglige de faire traduire son œuvre dans la langue où la protection est réclamée et cela pendant les dix années qui suivent la publication, son droit est irrémédiablement perdu. En somme le Japon acceptait une transaction puisque la traduction n'était pas entièrement libre ainsi que le demandait la proposition qu'il avait déposée.

Mais le Japon ne s'en tint pas là et c'est pour nous l'occasion de constater une fois de plus, un des grands dangers de ces traités imparfaits. Tolère-t-on qu'un Etat porte une atteinte à la force obligatoire d'un traité, aussitôt il en pro-

1. *Archives diplom.*, 1910. 3^e série, p. 247 et 248.

2. M. Coudyba dans son rapport au Sénat sur la convention de Berlin disait assez plaisamment de cet article que c'était « un ascenseur avec arrêts facultatifs et libre correspondance d'une convention à l'autre. »

fite pour exclure également d'autres dispositions qui lui déplaisent, tant il est vrai qu'il n'y a que le premier pas qui coûte. D'autres Etats ne tardent pas à suivre un exemple si tentant. Une fois le traité pris dans cet engrenage, il a les plus grandes chances d'y disparaître tout entier. C'est ce que fait apparaître l'histoire des articles 25 et 27. Ils avaient été écrits pour résoudre le conflit qui s'était élevé à propos de la traduction, ils ont été employés à un tout autre usage. Rien de plus fréquent dans les traités imparfaits que ce détournement de pouvoir.

Le Japon n'a donc pas hésité à inscrire une seconde réserve. Elle concerne la reproduction des œuvres musicales. En 1896 on avait demandé qu'elle fut expressément interdite même si l'auteur n'avait pas mentionné cette prohibition en tête de son ouvrage. Ce projet échoua. Il fut repris en 1908 sur l'initiative de l'administration allemande (1) et cette fois il aboutit. Le Japon ne s'est pas rallié à ce nouveau système, il préfère l'ancien, chez lui la reproduction des œuvres musicales reste licite à moins d'une réserve spéciale de l'auteur.

D'autres Etats n'ont pas manqué d'utiliser la faculté que leur laissait les articles 25 et 27. Le 9 septembre 1910, la Norvège signifiait son acceptation sous des réserves assez complexes (2).

Une première réserve portait sur la partie de l'article 2 qui avait trait aux œuvres d'architecture. Voici ce qui était en jeu : jusqu'en 1908 en matière d'architecture on protégeait bien les plans et les croquis contre la reproduction, mais pas l'œuvre elle-même c'est-à-dire la construction. Déjà en 1896 les délégations française et belge avaient protesté contre cet état de chose. Elles avaient montré que rationnellement il n'y avait pas de raison pour protéger l'œuvre du sculpteur et pas celle de l'architecte, celle-ci ne peut-elle dénoter

1. *Archives diplom.*, 1910, 3^e série, p. 141.

2. *Journal off.*, 6 oct. 1910.

autant d'art et de personnalité que celle-là? En 1896 cette proposition ne reçut qu'une consécration très imparfaite. Au contraire en 1908, elle triompha malgré quelques opposants qui faisaient valoir qu'une pareille protection serait la source de bien des difficultés. Parce qu'un architecte a édifié une maison, dont la façade est percée d'une porte et de six fenêtres, va-t-il falloir interdire la construction de maisons de ce genre? On répondit qu'on empêcherait seulement la reproduction des œuvres vraiment originales. Seulement il y a là un élément qui pourra souvent être délicat à apprécier.

La Norvège fut de cet avis et décida de rester soumise au vieil article 4 de la convention de Berne qui ne protégeait que les plans et les croquis.

La seconde réserve de la Norvège porte sur la reproduction des articles de journaux et de recueils périodiques. Sur ce point comme sur tant d'autres la protection accordée aux auteurs en 1886 a été renforcée en 1896 et en 1908. L'article 7 de la Convention de Berne déclare que : « les articles de « journaux et de recueils périodiques publiés dans un des pays « de l'Union peuvent être reproduits en original ou en traduction, à moins que les auteurs ou éditeurs ne l'aient expressément interdit » et il ajoute : « Cette interdiction ne peut « s'appliquer aux articles de discussion politique ou à la reproduction des nouvelles du jour et des faits divers. »

En 1896, un pas de plus est fait. On distingue trois catégories. Pour la reproduction en original ou en traduction des nouvelles et romans-feuilletons, il faut l'autorisation des auteurs ou de leurs ayants-cause. La publication des autres articles est permise si l'auteur ne l'a pas défendue mais à condition d'en indiquer la source. Enfin on admet la libre reproduction des articles de discussion politique, nouvelles du jour et faits divers.

En 1908 on proposa d'étendre la protection aux articles de discussion politique. Ne peuvent-ils pas avoir une réelle valeur littéraire, une remarquable originalité? N'est-il pas

injuste de tolérer que certains journalistes les reproduisent sans même en faire connaître la provenance et se fassent ainsi une réputation empruntée au talent d'autrui ? Aussi en 1908, on a apporté une double réforme aux textes antérieurs. Les articles de discussion politique ne pourront être reproduits que si l'auteur ne l'a pas défendu et avec indication de la source. En second lieu tous les articles publiés dans un recueil périodique jouissent de la même protection que celle qui est prévue pour les romans-feuilletons et les nouvelles. La Norvège en est restée au système de 1886 ce qui est une sérieuse régression par rapport à celui de 1908.

Enfin la troisième réserve de la Norvège a été suscitée par la question toujours si délicate des mesures transitoires qu'il convient d'adopter au moment de la mise en vigueur de la convention. L'article 14 de la convention de Berne décide que ses prescriptions s'appliqueront à toutes les œuvres qui ne sont pas encore rentrées dans le domaine public sous les réserves et conditions à déterminer d'un commun accord. Cet article s'inspirait du désir de ne pas léser les intérêts de ceux qui avant la convention auraient pu licitement représenter ou exécuter des œuvres étrangères sans le consentement de leurs auteurs. Le protocole de clôture n° 4 décida que les mesures transitoires seraient réglées soit par les soins du législateur soit par des conventions spécialement conclues dans ce but.

L'acte de Paris a modifié le protocole de clôture en introduisant une certaine rétroactivité à propos du droit de traduction. Supposons qu'une traduction autorisée ait paru et que depuis la publication de l'ouvrage, il se soit écoulé moins de dix années, l'auteur aura sur sa traduction un droit exclusif aussi durable que sur l'œuvre originale. Au contraire, si le délai de dix ans s'est achevé sans que l'auteur se soit soucié de faire traduire son livre, un éditeur quelconque aura pu publier une traduction qui sera licite quoique non autorisée. En 1908, la règle restait la même. Si par exemple un Etat

qui admettait la protection légale de trente ans après le décès de l'auteur porte cette durée à cinquante ans ainsi que le demande la convention. Quelles seront les œuvres qui vont bénéficier de cette prolongation ? S'il y a plus de trente ans que l'auteur est mort au moment de l'entrée en vigueur de la convention, ses ouvrages sont tombés dans le domaine public, ils y demeureront ; mais s'il y a moins de trente ans, ils bénéficieront de l'extension de la durée de protection. Le même système était institué pour les traductions. Le gouvernement norvégien annonça qu'il entendait rester lié par l'article 14 de l'Union de Berne.

La France a employé également l'article 27. Le 2 septembre 1910 un décret paraissait portant ratification de la convention sous la réserve suivante : « En ce qui concerne « les œuvres d'art appliqué à l'industrie, les gouvernements « français et tunisien resteront liés aux stipulations antérieures de l'Union pour la protection des œuvres littéraires « et artistiques (1) ». Le rapport de M. Couyba au Sénat montre clairement l'intérêt de cette réserve. « Sur un point « essentiel dit-il, la France faillit tout donner et ne rien « recevoir. Chacun sait le merveilleux essor pris chez nous « par les œuvres d'art industriel et appliqué depuis le vote « de la loi de 1902. Vos délégués à Berlin et ceux de l'Allemagne auraient voulu que la même protection dont elles « jouissent en France fût accordée par les législations extérieures qui semblent ignorer leurs droits. Ils ne purent « obtenir à l'article 2 que l'insertion de cette clause quasi-platonique : « les œuvres d'art appliqué à l'industrie sont « protégées autant que permet de le faire la législation intérieure de chaque pays. » Pour tout homme averti, cela « signifie que telle puissance étrangère verra ses produits « industriels élevés chez nous au rang d'objets d'art et protégés comme tels, alors que nos objets d'art appliqué seront

1. *Bulletin des Lois* 1910, 1^{re} série B. 41, n° 1952, *Journal off. Sénat*, 18 juin 1910, p. 1527. *Archives diplom.* 1910, 3^e série, p. 37 et 1911, 3^e série, p. 85.

« traités à l'étranger comme de simples produits industriels
« et commerciaux sans égard pour leur valeur artistique.
« C'est contre quoi s'élèvent nos délégués à Berlin et M. le
« député Prache à la tribune de la Chambre au nom des œu-
« vres d'art français. » L'échec de la proposition française à
Berlin avait été dû à l'hostilité de l'Angleterre et de la Suisse.
Après la conférence de Berlin, le gouvernement français
entama avec ces deux Etats de nouvelles négociations croyant
qu'il parviendrait à les faire changer d'avis. Cet espoir fut
déçu. Notre gouvernement se décida alors à faire usage de
l'article 27, suivant ainsi l'invitation que lui avaient adressée
MM. Prache et Couyba.

Deux autres réserves ont encore été formulées, l'une par
le Danemark l'autre par la Grande-Bretagne (12 juin 1912) (1).
Elles ne nous apportent rien de nouveau. La réserve du Da-
nemark a trait aux articles de journaux et de recueils péri-
odiques : au lieu d'accepter l'article 9 de la convention de Ber-
lin, le Danemark préfère rester soumis à l'article 7 de l'Union
de Berne, tel qu'il a été amendé en 1896. La réserve de
l'Angleterre porte sur l'application de la Convention aux œu-
vres qui au moment de son entrée en vigueur ne sont pas
tombées dans le domaine public de leur pays d'origine. La
Grande-Bretagne substitue à l'article 14 de la Convention de
Berlin l'article 14 de l'Union de Berne et le n° 4 du protocole
de clôture modifié en 1896. Nous venons d'étudier deux ré-
serves analogues de la part de Norvège ce qui nous dispense
de revenir sur ce sujet.

Telles sont les réserves que les articles 25 et 27 ont inspi-
rés. Quel jugement allons-nous porter sur ces deux textes ?
La pratique des réserves a-t-elle été améliorée par cette con-
sécration officielle, fait-elle naître moins de difficultés ou
tout au moins des difficultés plus faciles à résoudre ?

Tout d'abord pour éviter des surprises et des désillusions

1. Carpentier, *Recueil des traités*, éd. 1914, p. 85.

aux contractants l'article 27 décide très prudemment que les réserves devront être présentées au plus tard au moment de l'échange des ratifications. Sage précaution en effet, mais combien impuissante et inutile ! Si l'un des signataires a envie de tourner ce texte, il n'aura certes pas grande dépense d'imagination à faire. Il n'aura qu'à ratifier sans réserve, puis à dénoncer la Convention de Berlin (et qui peut dire alors si l'Union de Berne va de nouveau être applicable ?) et enfin à adhérer de nouveau mais cette fois sous réserve en vertu de l'article 25. Toute la garantie que les parties pouvaient espérer tirer de l'article 27 disparaît ainsi. De ce côté le gain est nul.

On a dit aussi pour justifier les articles 25 et 27 que grâce à eux les réserves ne pourraient pas faire rétrograder la protection accordée aux auteurs au delà de celle que leur accordait l'Union de Berne. C'est là un avantage bien léger. En effet dans nombre de cas dire qu'on s'en tient à la Convention de 1886 équivaut à supprimer la clause qui fait l'objet de la réserve. Quand la Norvège par exemple déclare que pour la protection des œuvres architecturales ou des articles de discussion politique elle demeurera fidèle au système de la Convention de Berne, n'est-ce pas exactement la même chose que si elle avait signé sous réserve dans la forme ordinaire ? Sur ce point aussi, le bénéfice nous apparaît comme très problématique.

Par contre les inconvénients des articles 25 et 27 ne sont pas douteux. *A priori* ils doivent nous conduire à des problèmes juridiques insolubles. Sans doute quand les nationaux de deux Etats seulement sont en présence, la situation est relativement simple : il n'y aura qu'à rechercher si les réserves sont applicables. Mais la situation deviendra très compliquée aussitôt que les nationaux de plusieurs Etats se trouveront mêlés à un même litige. Soient en effet trois Etats A. B. C. L'Etat A. a fait des réserves. Les rapports des ressortissants de A. et B. sont régis par la Convention et les

réserves, ceux de B. et de C. par la Convention intégrale. Les ressortissants de A. vont mettre ceux de B. en demeure de tenir compte des réserves tandis que ceux de C. vont réclamer l'exécution complète de la Convention de Berlin. Que deviendront les nationaux de B. au milieu de ces tiraillements en sens opposé ?

Veut-on des exemples concrets de ce genre de conflit ? Nous n'avons vraiment que l'embarras du choix.

Voici un éditeur japonais qui imprime une traduction d'un livre anglais publié depuis onze ans et qui jusqu'alors n'avait jamais été traduit en japonais. D'après l'Acte de Paris cette traduction est parfaitement régulière, mais d'après la Convention de Berlin elle ne l'est pas. Supposons maintenant que cette traduction soit envoyée à un libraire français et mise en vente. La France n'ayant pas fait de réserves au sujet de la traduction, l'auteur anglais se plaindra et invoquant la Convention de Berlin poursuivra le libraire. Que pourra faire ce dernier ? S'il se retourne contre l'éditeur japonais, celui-ci allèguera que le Japon a fait des réserves qui rendent sa traduction licite. Mais d'autre part le bien-fondé de la réclamation de l'auteur anglais ne fait pas de doute non plus. Il serait curieux de voir comment un tribunal procéderait pour juger équitablement un tel procès.

Autre exemple de même ordre. Un journal norvégien reproduit un article de discussion politique contenu dans un journal allemand quoique l'auteur en ait expressément défendu la reproduction. Ce journal norvégien est mis en vente en Hollande. Le journaliste allemand entamera des poursuites. Dans quel sens devra-t-on trancher le litige ?

Que conclure si ce n'est que les articles 25 et 27 ont aggravé le mal qu'ils avaient la prétention de limiter ? Si nous plaçons en regard des maigres avantages qu'ils permettent d'atteindre, les complications inextricables qu'ils engendrent, il nous semble qu'en toute justice, nous pourrions dire que ces articles en voulant éviter une pratique mauvaise en ont instauré une pire encore.

CONCLUSION

Parvenus au terme de cette étude des réserves, il faut nous arrêter quelque peu au grand débat auquel elle est liée et qui la domine tout entière. En examinant tant de cas curieux, relevant de la tératologie juridique, nous avons effleuré une conception célèbre qui durant quarante ans a dominé l'évolution du droit international : l'idée qu'au moyen de traités on peut créer au-dessus des Etats, une législation internationale.

L'origine de cette croyance paraît remonter à la publication de deux articles de Mancini où l'illustre jurisconsulte et homme d'Etat italien déclarait que le sort du droit international était lié à sa consécration par des traités (1). Certes l'opinion d'un auteur de cette valeur ne pouvait pas passer inaperçue, mais cette fois elle eut un retentissement beaucoup plus considérable que celui auquel on pouvait s'attendre. On vit tout de suite combien le milieu était favorable à l'éclosion et au développement de cette idée. De nombreux jurisconsultes, animés des meilleures intentions, se prirent soudain d'une passion exagérée pour les traités. Les Etats eux-mêmes semblaient acquiescer à leurs vœux. L'impulsion était donnée. Les grandes conventions se multiplièrent pour régler les questions les plus hétéroclites. Postes, câbles sous-marins, chemins de fer, automobiles, précautions sanitaires, répression de la traite des noirs ou des blanches, propriété littéraire, artistique, industrielle ou commerciale, protection des oiseaux utiles à l'agriculture, points de droit civil ou de pro-

1. *Journal de Clunet*, 1874, p. 221 et 283.

cédure, que de sujets de traités en quelques années ! Mais les instigateurs de ce mouvement avaient rêvé mieux que de faciliter l'échange des correspondances, ils voulaient faire régner plus de justice en ce monde, rendre les conflits plus rares et la guerre plus humaine. Avec les Conventions de La Haye, ils allaient toucher au but. Hélas ! une fois de plus, il se vérifiait que le Capitole n'est pas éloigné de la Roche Tarpéenne. Le rêve avait été beau, le réveil fut cruel. Ces grandes Conventions, fruits de tant d'efforts, objets de tant d'espairs, apparaissaient comme des œuvres d'une déconcertante fragilité. Semblables aux palais de la fée Morgane qui dressaient devant les yeux des hommes éblouis leur prestigieuse façade, ces grands traités s'évanouissaient au contact de la moindre réalité. Sans doute certaines Unions administratives ont rendu de grands services : mais si elles ont pu être conclues et s'appliquer, c'est qu'elles sont en vérité fort indifférentes aux Etats. De ce que l'on a pu améliorer le service des Postes par un grand traité peut-on conclure qu'on a trouvé le procédé adéquat pour arriver à la solution de toutes les questions capitales qui intéressent le sort de l'humanité ? Quelle généralisation hâtive et imprudente ! La mise en action de ces grandes conventions était improbable leur exécution presque invraisemblable tant les causes de destruction qui ne manqueraient pas de les assaillir sont graves et nombreuses (1). Comme si ce n'était pas suffisant ces traités voyaient leur force obligatoire minée par un vice intérieur, par leur imperfection, spécialement les réserves pour les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907.

L'échec a été retentissant. L'observation des faits et la connaissance des principes du droit auraient pu permettre de le prédire. Autre chose est un traité et autre chose une loi. Leurs caractères s'opposent dans une franche antithèse. L'Etat qui

1. Impossibilité d'exécution, clause rebus sic stantibus, résolution pour inexécution, faiblesse des sanctions telles sont les principales causes de destruction.

légifère n'abdique pas son indépendance : la loi, dont il est le seul auteur pourra être modifiée à tout instant chaque fois que l'utilité s'en fera sentir. Au contraire en signant un traité, il est lié par sa parole et ne peut modifier ses promesses qu'avec l'assentiment des autres contractants : en un mot, il fait abandon d'une partie de sa liberté. C'est pourquoi la prudence la plus élémentaire recommande aux Etats de n'employer les traités qu'à titre exceptionnel pour des marchés et non pour fixer des règles de conduite. Quand on néglige un principe de cette importance, peut-on s'étonner de voir échouer une entreprise téméraire? L'Etat pour reconquérir la liberté d'action nécessaire à sa vie brisera les liens dans lesquels on avait voulu l'enserrer imprudemment. Le plus souvent dès le début, il refusera de promettre ce qu'il se sent incapable de tenir. De la confusion de la loi et du traité résulte normalement le désaccord des contractants qui entraîne l'imperfection du traité (1). Le traité prend alors certains caractères de la loi. Au moyen de réserves, les contractants l'amendent à leur gré et il cesse d'être obligatoire pour l'avenir. C'est ainsi que sont nés des monstres juridiques qui ne sont ni des traités ni des lois.

Il est étrange vraiment qu'on s'obstine à ne pas vouloir reconnaître aux traités leurs caractères spécifiques. Pendant longtemps on les a confondus avec les contrats, maintenant on tente de les assimiler aux lois. Ne pourrait-on pas en fin de compte les considérer comme des traités ? Que gagne-t-on donc à de pareilles confusions ?

On a demandé aux traités de créer une législation supérieure aux Etats. Quels sont les résultats ? On a voulu l'unité, qu'a-t on obtenu ? La diversité. L'étude des réserves nous a montré qu'elles permettaient de dissimuler un plus ou moins grand nombre de traités différents sous l'apparence

1. Nous avons vu qu'aux Etats-Unis c'est aussi la méconnaissance de la nature du traité et de la loi qui a contribué à accréditer la pratique des ratifications sous réserve.

d'un seul acte. Et l'œuvre commencée par les réserves sera achevée par l'interprétation. Quand il s'agit d'interpréter une loi, la Cour de cassation veille au maintien de l'unité du droit. Rien de semblable pour les traités. Les Etats les appliquent d'une manière indépendante et souvent le même texte est compris d'une manière très différente par les tribunaux des puissances contractantes (1).

Ces Conventions n'ont donc pas eu les heureuses conséquences qu'on en attendait, mais par contre, elles ont eu certains effets très regrettables. Les négociateurs qui ont dissimulé l'insuccès de leur tentative derrière l'apparence d'un traité imparfait ont trompé le public. Rien n'était fait, mais on avait fait naître l'illusion qu'un fait important venait de s'accomplir. Ce qui a trait au droit de la guerre et à la paix du monde est trop grave pour que les erreurs sur ce sujet soient sans danger.

Si nous nous plaçons au simple point de vue du droit des traités nous ne saurions trop critiquer l'apparition et le développement des traités imparfaits en général et des réserves en particulier. Avec ces nombreux traités dont on ne sait pas s'ils sont obligatoires ou non, on s'accoutume, petit à petit, à l'idée que la force obligatoire des traités est peu de chose et qu'on peut prendre avec elle bien des libertés. Ici comme partout les bons risquent de souffrir pour les mauvais. Ces traités imparfaits peuvent accréditer de fâcheuses habitudes car bien des Etats n'ont pas besoin qu'on les encourage à éluder les traités, ils n'y ont malheureusement que trop de penchant.

Il faudrait donc renoncer à faire de ces traités imparfaits. Au cours de notre étude des réserves nous avons recherché quels remèdes pourraient améliorer cette pratique : nous

1. Exemple : l'art. 2 du traité de Francfort. Sur la question de savoir quels étaient les Alsaciens-Lorrains qui devaient opter pour conserver la nationalité française les jurisprudences française et allemande sont restées très éloignées.

n'en avons trouvé aucun qui puisse supprimer radicalement le vice profond de ces traités. Après ce que nous venons de dire des rapports du traité et de la loi il nous semble qu'il apparait clairement qu'il n'y a qu'un moyen décisif de faire disparaître cette pratique : renoncer à créer une législation au moyen de traités. A quoi bon s'insurger contre la nature des choses ? Tant que les traités auront leur base dans le consentement des contractants, il sera impossible d'en faire des lois. De nouvelles tentatives aboutiraient au même échec. Tel est le conseil du passé dont la sagesse amère doit nous être profitable. Ne convenait-il pas de le dégager à l'heure ou après tant d'effroyables événements, les mirages séducteurs de l'Utopie semblent plus attrayants que jamais ?

Vu : le président de la thèse,

A. PILLET

Vu : le Doyen,

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer,
le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL

BIBLIOGRAPHIE

I. — RECUEILS DE DOCUMENTS

- Actes de la Conférence de Genève de 1906.
Actes de la Conférence de La Haye de 1899.
Actes de la Conférence de La Haye de 1907.
Archives diplomatiques 1873, 2^e série ; 1907 3^e série ; 1910 3^e série ; 1911 3^e série.
Bulletin des lois 1910.
Carpentier. — Recueil des traités, éd. 1914.
Carnegie. — Endowment for international peace.
De Clercq. — Recueil de traités, t. I, VI, VIII, XII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, et XXIII.
Fauchille. — Jurisprudence française en matière de prises.
Fauchille et Basdevant. — Jurisprudence anglaise en matière de prises.
Hansard. — Vol 152 et 157.
Journal officiel, 5 et 8 juin 1878, 1, 2 et 4 avril 1884, 18 juin 1910 et 6 octobre 1910.
State papers, t. XII.

II. — PUBLICATIONS PÉRIODIQUES ET JOURNAUX

- Bulletin international de la Croix-Rouge, année 1912.
Journal américain de droit international, avril 1920.
Journal le Temps, 12 septembre 1919 ; 18, 25 et 26 octobre 1919 ; 2 et 6 décembre 1919 ; 15 janvier 1920 ; 1^{er} et 23 février 1920 ; 10, 21 et 23 mars 1920.
Revue des Deux-Mondes, 1891.
Revue de droit international et de législation comparée, 1874, 1889, 1890, 1891, 1892.
Revue de droit international public, 1895 et 1912.

III. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Bonfilis*. — Manuel de droit international public.
Esmein. — Eléments de droit constitutionnel.
Funck-Brentano et Sorel. — Précis du droit des gens.
Heffter (notes de Geffcken). — Le droit international de l'Europe.
Jèze. — Principes de droit administratif. Cours de science financière.
Klüber. — Droit des gens moderne de l'Europe.
Levasseur. — Histoire du commerce de la France.
Mérignhac. — Traité de droit public international.
Pillet. — Le droit de la guerre.
Renault. — Introduction à l'étude du droit international.
Rivier. — Principes du droit des gens.

IV. — OUVRAGES CONCERNANT CERTAINES QUESTIONS SPÉCIALES

- Prince Sixte de Bourbon*. — Le traité d'Utrecht et les lois fondamentales du royaume (thèse).
Chailley (Joseph). — De l'autorité gouvernementale compétente pour passer des traités internationaux.
Cottez. — De l'intervention du pouvoir exécutif et du Parlement dans la conclusion et la ratification des traités.
Delpech. — La convention de Genève.
Pillet. — Etude historique et critique sur les conventions de La Haye.
— Cours (inédit) sur la théorie des traités. Années 1918-1919 et 1919-1920.
Sayous. — De la création d'une banque centrale d'émission en Suisse.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE PREMIER. — Les réserves lors de la signature.....	18
§ 1. Etude critique.....	18
§ 2. Les exemples.....	27
§ 3. Les remèdes.....	83
CHAPITRE II. — Les réserves lors de la ratification.....	89
§ 1. Etude critique.....	89
§ 2. La pratique française.....	95
§ 3. La pratique des Etats-Unis.....	106
§ 4. Les remèdes.....	125
CHAPITRE III. — Les réserves lors de l'adhésion.....	127
§ 1. Etude critique.....	127
§ 2. Les exemples.....	131
§ 3. Les remèdes.....	135
CHAPITRE IV. — La régularisation des réserves.....	136
CONCLUSION.....	151
BIBLIOGRAPHIE.....	157

